



Viisumivapauden aiheuttamat haasteet rajatarkastukselle Vaalimaan rajanylityspaikalla

Pätilä, Samu

Laurea-ammattikorkeakoulu
Leppävaara

Viisumivapauden aiheuttamat haasteet rajatarkastukselle Vaalimaan rajanylityspaikalla

Samu Pätilä
Turvallisuusalan koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2012

Pätilä, Samu

Viisumivapauden aiheuttamat haasteet rajatarkastukselle Vaalimaan rajanylityspaikalla

Vuosi	2012	Sivumäärä	92
-------	------	-----------	----

Rajanylittäjien määrä kasvaa tasaisesti Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Vuonna 2011 tehtiin yli 10 miljoonaa rajatarkastusta, mikä on yli 2 miljoonaa enemmän kuin edellisvuonna. Liikenne keskittyy lähes täysin Kaakkois-Suomen rajavartioston alueelle ja jopa 95 prosenttia rajanylittäjistä on venäläisiä. Rajavartiolaitoksen haasteena on jatkaa rajatarkastusten suorittamista sujuvasti ja turvallisesti kasvavista liikennemääristä huolimatta. Euroopan unionin ja Venäjän yhteiseksi tavoitteeksi on asetettu matkustajien liikkuvuuden helpottaminen viisumikäytännöstä luopumalla. Toteutuessaan viisumivapaus lisää rajaliikennettä voimakkaasti. Opinnäytetyö tutkii viisumivapauden aiheuttamia haasteita henkilöliikenteen rajatarkastukselle Vaalimaan rajanylityspaikalla, joka on yksi vilkkaimmista rajanylityspaikoista Suomen ja Venäjän välisellä rajalla.

Työmenetelmänä käytetään tulevaisuustutkimusta ja skenaarioparadigmaa työn ennustavasta luonteesta johtuen. Skenaarioparadigman avulla esitetään kaksi erilaista hypoteettista tulevaisuudenskenaariota, joiden merkittävyys ei ole yksinomaan riippuvainen niiden toteutumisen todennäköisyydestä. Työssä esitellään rajatarkastuksen kannalta myönteinen ja kielteinen viisumivapaustilanne. Skenaariot perustuvat kerättyyn aineistoon, joita ovat aikaisemmat aiheesta tehdyt julkiset tutkimukset, rajanylityspaikoilla tehdyt havainnot sekä rajaturvallisuuden ja viisumihallinnon asiantuntijoiden haastattelut.

Työn johtopäätöksenä on, että rajanylityspaikat ja nykyiset rajatarkastusprosessit vaativat kehitystyötä viisumivapauden haasteista selviämiseksi. Viisumivapauden suurimmat ongelmat muodostuvat rajanylittäjämäärän ennustetusta kasvusta ja viisumeiden takaaman ennakkokontrollin poistumisesta, mikä helpottaa rikollisten liikkuvuutta ja laitonta maahantuloa Schengen-alueelle. Euroopan unionin Smart Borders-kehityshanke ja automaattisen rajatarkastuksen käyttöönotto ovat tärkeä osa tulevaisuuden rajatarkastusta. Automaattisen rajatarkastuksen laajemman käytön tiellä on kuitenkin useita esteitä, jotka on pystyttävä ensin ratkaisemaan. Viisumikontrolliin tulevaisuuteen vaikuttaa myös rakenteilla oleva viisumeiden elektroninen käsittelyjärjestelmä.

Asiasanat: Rajavartiolaitos, rajatarkastus, viisumi, viisumivapaus, Euroopan unioni, Venäjä

Pätilä, Samu

Challenges caused by visa freedom between the European Union and Russia at the border crossing point of Vaalimaa

Year	2012	Pages	92
------	------	-------	----

The number of border crossings is growing steadily at the Finnish-Russian border. In 2011 over 10 million border checks were made, which is over 2 million more than in the previous year. Border traffic is centered almost completely on the area of the south-eastern detachment of the Finnish Border Guard, and over 95 per cent of border crossers are from Russia. Performing border checks efficiently and securely, while traffic is increasing, is a challenge for the Finnish Border Guard. The European Union and Russia have agreed to ease travelers' mobility by abandoning visa arrangements in the future. Removing the need for visas will increase border traffic considerably. This thesis examines the problems caused by visa freedom between the European Union and Russia at the border crossing point of Vaalimaa, which is one of the busiest border crossing points on the Finnish-Russian border.

Future studies and a scenario method were chosen as the working method because of the predictive nature of the thesis. The scenario method is used to describe two different hypothetical scenarios in the future, the significance of which is not solely dependent on the probability of occurrence. These scenarios describe a positive and a negative visa freedom situation from the perspective of border checks. Scenarios are based on collected data including previous public studies on the subject, observations made at border crossing points, and interviews with experts in the fields of border security and visa policy.

The conclusions are that border crossing points and border check procedures are not fully ready for visa freedom and more development is needed. The most significant problems related to visa freedom are the increased border traffic from Russia to Finland and the disappearance of pre-control provided by the current visa procedure, which helps the movement of criminals and illegal immigration in the Schengen area. The European Union's development project, Smart Borders, and the increasing use of automated border control are important for the future of border checks, but there are still many obstacles in the way of expansive use of automated border control which need to be solved first. Current visa control will also be affected when new electronic visa handling system is taken into use.

Keywords: Finnish Border Guard, border check, visa, visa freedom, European Union, Russia

Sisällys

1	Johdanto	6
2	Tausta ja lähtökohdat	7
2.1	Tutkimuksellisuus	8
2.1.1	Tulevaisuustutkimus	8
2.1.2	Työmenetelmät	12
2.2	Keskeiset käsitteet	15
3	Eurooppalainen rajaturvallisuusjärjestelmä	18
3.1	Frontex.....	21
3.2	Schengenin tietojärjestelmä I&II (SIS)	22
3.3	Viisumitietojärjestelmä (VIS).....	23
3.4	Smart Borders.....	24
4	Rajatarkastus.....	26
4.1	Biometriset passit	29
4.2	Automaattinen rajatarkastus	31
4.3	Vaalimaan rajatarkastusasema.....	32
4.4	Rajanylityspaikkojen kehityshankkeet	35
4.4.1	ENPI-ohjelma	37
4.4.2	Automaattisen rajatarkastuksen koekäyttö Vaalimaalla	38
5	Matkailun kasvu Venäjältä Suomeen	42
5.1	90- ja 2000-luku	42
5.2	2010-luku	43
6	Viisumikäytäntö.....	46
6.1	Viisumihelpotussopimukset	47
6.2	Venäjän viisumeiden myöntäminen Suomessa	48
6.3	Suomen viisumeiden myöntäminen Venäjällä.....	50
6.4	Viisumikontrolli	52
7	Viisumivapaus	53
7.1	Viisumivapauden haasteet	55
7.1.1	Poliittiset haasteet	55
7.1.2	Tekniset haasteet	57
7.1.3	Turvallisuusluontoiset haasteet.....	58
7.2	Viisumivapauden ongelmat rajatarkastukselle.....	58
7.2.1	Rajanylittäjien määrän kasvu	59
7.2.2	Ennakkokontrollin puuttuminen	61
7.2.3	Laiton maahantulo	63
7.2.4	Rikollisuuden kasvu	65
7.2.5	Henkilöstötarpeen kasvu rajanylityspaikoilla	66

8	Tulevaisuusskenaariot	67
8.1	Tulevaisuusskenaario 1, myönteinen viisumivapaustilanne	67
8.1.1	Automaattisen rajatarkastuksen vaikutukset	69
8.1.2	Ennakkokontrollin puuttumisen vaikutukset	70
8.2	Tulevaisuusskenaario 2, kielteinen viisumivapaustilanne	71
8.2.1	Automaattisen rajatarkastuksen vaikutukset	74
8.2.2	Ennakkokontrollin puuttumisen vaikutukset	74
9	Johtopäätökset	76
9.1	Automaattisen rajatarkastuksen mahdollisuudet	78
9.2	Ennakkokontrollin katoamisen vaikutukset	79
	Lähteet	84
	Kuvat	90
	Kuviot	91
	Taulukot	92

1 Johdanto

Henkilöliikenteen määrä Suomen ja Venäjän välillä on kasvanut vauhdikkaasti 2000-luvun loppuun ja 2010-luvun alun aikana. Rajanylitysliikenne itärajalla keskittyy lähes kokonaan Kaakkois-Suomen rajavartioston alueella toimiville Vaalimaan, Vainikkalan, Nuijamaan ja Imatran rajanylityspaikoille. Venäjän taloudellisen tilanteen kehittyessä rajanylittäjien määrä jatkaa kasvuaan noin 30 prosenttiyksikön vuosivauhdilla, eikä sille ole nähtävissä taitekohtaa. Euroopan unionin (EU) itälaajennukset vuosina 2004 ja 2007 ovat tuoneet Venäjää entistä lähemmäksi EU:ta. Osapuolten väliset kauppasuhteet ovat tiiviit ja kehittyvää yhteistyötä pidetään tärkeänä poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen vakauden edistämiseksi sekä alueellisesti että globaalisti. Tärkeänä edistysaskeleena voidaan pitää Venäjän liittymistä Maailman kauppajärjestöön WTO:hon joulukuussa 2011. Yhteistyötä EU:n ja Venäjän välillä halutaan kehittää etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden osa-alueella. Yhtenä suurimmista tavoitteista on helpottaa ihmisten liikkuvuutta poistamalla viisumirajoitteet EU:n ja Venäjän väliltä. (Ulkoasiainministeriö 2012.) Toteutuessaan viisumivapaus lisäisi henkilö- ja tavaraliikenteen määrää Suomen ja Venäjän välillä merkittävästi ja olisi operatiivinen haaste Rajavartiolaitokselle. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Viisumivapautta ovat Suomessa tutkineet Rajavartiolaitos, poliisi, tulli ja ulkoasiainministeriö. Suuri osa tehdyistä tutkimuksista on luottamuksellisia. Aiheen on todettu vaativan yhä paljon lisätutkimusta. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Tämän opinnäytetyön tutkimusongelma on mitä haasteita Venäjän federaation ja Euroopan unionin välinen viisumivapaus tuo Rajavartiolaitoksen suorittamille henkilöautoliikenteen rajatarkastuksille Vaalimaan rajanylityspaikalla. Työn ennustavasta luonteesta johtuen työmenetelmäksi on valittu tulevaisuustutkimus ja skenaarioparadigma, jonka avulla esitetään kaksi erilaista hypoteettista tulevaisuudenskenaariota, joiden merkittävyys ei ole yksinomaan riippuvainen niiden toteutumisen todennäköisyydestä. Skenaariot perustuvat kerättyyn aineistoon ja kuvaavat rajatarkastuksen kannalta myönteisen ja epätoivottavan viisumivapaustilanteen. Tietolähteinä ovat toimineet rajaturvallisuuden ja viisumihallinnon asiantuntijoiden haastattelut, rajanylityspaikoilla suoritettu havainnointi sekä aikaisemmin aiheesta tehdyt julkiset raportit ja tutkimukset.

Viisumivapauden suurimmat ongelmat liittyvät tarkastettavien määrän kasvuun ja viisumikäytännön takaaman etukäteiskontrollin poistumiseen, mikä helpottaa rikollisten liikkuvuutta ja laitonta maahantuloa Schengen-alueelle. EU ja Venäjä hyväksyivät joulukuussa 2011 viisumivapauden yhteiset askelmerkit, jotka ovat sen toteutumiselle asetettuja ehtoja. Mahdollisena vastauksena viisumivapauden tuomiin haasteisiin on pidetty Euroopan unionin rajatarkastuksen tulevaisuutta tarkastelevaa Smart Borders-kehityshanketta ja automaattista rajatarkastusta. Automaattisen rajatarkastuksen laajemman käyttöönoton esteenä on kuitenkin

sen soveltaminen kolmansien maiden kansalaisten käyttöön, mikä on ongelmallista nykyisen EU-lainsäädännön valossa.

2 Tausta ja lähtökohdat

Rajavartiolaitos määrittelee vuonna 2010 laaditussa tulos- ja toimintasuunnitelmassaan rajaliikenteen kasvun olevan merkittävin rajatarkastuksen kehitykseen vaikuttava tekijä. Rajavartiolaitoksen vastuulla on vuoteen 2020 mennessä pystyä käsittelemään merkittävästi nykyistä suurempia rajanylittäjien määriä ja samalla varmistettava rajatarkastusten turvallisuuden takaamisesta. Rajaliikenteen ennustettavan kasvun myötä tarve vilpittömien matkustajien rajanylitysten sujuvuuden lisäämiselle kasvaa. Liikennemäärien kasvaessa myös laitton toiminta rajoilla lisääntyy, jolloin turvallisuuden kehittämistä tarvitaan lisääntyvien laittomuuksien torjumiseksi ja paljastamiseksi. Rajanylityspaikkoja on kehitettävä vastaamaan kasvavan rajanylitysliikenteen tarpeita. Laajennustöiden ja henkilövoimavarojen kohdentamisen lisäksi tarvitaan uutta tekniikkaa. Tulevaisuuden rajatarkastuksen trendejä ovat tarkastusten osittainen automatisointi, kannettavat rajatarkastuslaitteet ja biometristen tunnisteen kasvava hyödyntäminen. (Rajavartiolaitoksen esikunta 2010, 17-18.)

Euroopan unionin päättävien elinten tekemät päätökset rajapolitiikan kehittamisestä näkyvät välittömästi myös Suomen rajoilla. Unionitasolla suunnitteilla olevilla järjestelmillä on merkittävä vaikutus rajatarkastuksen tulevaisuudelle. Kehitteillä olevista hankkeista tärkeimmät ovat Viisumitietojärjestelmä VIS ja Smart Borders, johon kuuluu useimpia rajatarkastuksen sujuvuutta ja turvallisuutta parantavia järjestelmiä. (Lepola 2009.) EU:n tekemät päätökset vapaan liikkumisen alueen laajentamisesta ovat Schengen-alueen ulkorajana toimivalle Suomelle merkittäviä. Suurimman muutoksen aiheuttaja olisi EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus, jonka edistämisestä sovittiin Pietarin huippukokouksessa 31. toukokuuta 2003. Viisumivapaus on yksi pitkän aikavälin tavoitteista mihin EU ja Venäjä ovat sitoutuneet. (Europa 2007.) Suomessa suoritettavaan rajatarkastukseen vaikuttavat myös Venäjän puolella viranomaistoiminnassa tapahtuvat vastuualueiden muutokset, rajapolitiikan kehitys sekä infrastruktuurihankkeiden ja toiminnallisten kehittämishankkeiden toimeenpano. Venäjällä tapahtuvia muutoksia ja niiden vaikutuksia pyritään ennustamaan mahdollisimman tarkasti ja pitkälle. (Rajavartiolaitoksen esikunta 2010, 17-18.)

Opinnäytetyön laatiminen aloitettiin syyskuussa 2011 Laurea-ammattikorkeakoulun tarjotessa mahdollisuutta tutustua automaattisen rajatarkastuksen käyttöön Vaalimaan raja-asemalla. Aiheen muodostumiseen vaikuttivat kiinnostus Suomen ja Venäjän välisiin suhteisiin ja Pietarissa vietetty vaihto-opiskelukausi keväällä 2010. Viisumivapauden tutkiminen tarjosi ajankoh-
taisen mahdollisuuden yhdistää turvallisuusala ja kiinnostus Venäjään yhteen tutkimusaiheeseen. Suomi on Venäjän tärkein EU-rajanaapuri ja toteutuessaan viisumivapaus näkyisi Suo-

nessa monilla eri sektoreilla (Pohjonen 2009, 87). Vaalimaa valittiin tutkimuskohteeksi koska se on yksi vilkkaimmista ja merkittävimmistä rajanylityspaikoista Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Vaalimaan eteläinen sijainti ja hyvät liikenneyhteydet Helsinkiin luovat sille myös omat erityispiirteensä. Opinnäytetyön laatimisen ajaksi käytössä oli Rajavartiolaitoksen tutkimuslupa Vaalimaan raja-asemalle. Työssä keskitytään henkilöliikenteeseen, joka huomioi sekä henkilöautoliikenteen että bussiliikenteen. Vaikka Vaalimaa on merkittävä rajanylityspaikka raskaalle tavaraliikenteelle, se rajattiin tutkimusongelman ulkopuolelle aiheen käsittelyn helpottamiseksi. Viisumivapaudella on toteutuessaan kuitenkin myös laajat vaikutukset raskaan liikenteen liikkuvuuden lisääntymiseen, mitä ei pidä unohtaa. Opinnäytetyö on laadultaan tutkielmatyypinen ja pyrkii ennustamaan tulevaisuuden kehityssuuntia tulevaisuustutkimuksen avulla.

2.1 Tutkimuksellisuus

Hirsjärven Remeksen ja Sajavaaran (2009, 133) mukaan tutkimustavan valintaan vaikuttavat tutkimuksen tarkoitus ja tehtävä. Tulevaisuustutkimus valittiin tutkimustavaksi opinnäytetyön ennustavasta luonteesta johtuen. Ennustavalla tutkimuksella pyritään ennakoimaan tapahtumia tai ihmisten toimintatapoja, jotka aiheutuvat tietyn ilmiön seurauksena. Ennustava tutkimus pyrkii vastaamaan kysymyksiin, mitkä ovat uuden ilmiön tulokset ja keihin sen vaikutukset ulottuvat (Hirsjärvi ym. 2009, 135). Ennustettava ilmiönä tässä tutkimuksessa on viisumivapaus ja tutkimuksella pyritään ennakoimaan sen aiheuttamia haasteita rajatarkastuksella ja millaisia ilmiöitä sen seurauksena voi syntyä.

2.1.1 Tulevaisuustutkimus

Tulevaisuus on epävarmuutta. Mannermaan mukaan (1999, 21) tulevaisuustutkimus ei ole tieteenala, mutta sillä on tieteellisen tutkimusalan piirteitä, kuten tulevaisuussuuntautunut tiedonintressi, oma tapansa asettaa tutkimusongelmat ja oma tutkimusmetodologia. Tulevaisuustutkimuksella tarkoitetaan näkökulmaa, jonka avulla nykyhetkeä ja tietoa menneisyydestä lähestytään. Tutkimustavan tehtävänä on tuottaa perusteltuja tulevaisuuden skenaarioita käyttäen apuna tilastoja, aikasarjoja, asiantuntija-arvioita ja kehitysteorioita. Systemaattista tulevaisuustutkimusta tarvitaan, jotta voidaan arvottaa yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset. Tulevaisuustutkimuksen ongelmaksi on usein koettu sen tarpeellisuuden tunne: hyvinä aikoina tulevaisuuteen ei haluta kiinnittää huomiota, koska asiat vaikuttavat sujuvan muutenkin riittävän hyvin. Huonoina aikoina tulevaisuuden tutkimiseen pystytään harvoin käyttämään riittävästi resursseja, koska ne ovat muutenkin jo rajalliset. Taantuma-aikoina tulevaisuudentutkimukselle harvoin riittää kiinnostusta, koska kaikki aika ja huomio menevät senhetkisten ongelmien kanssa kamppailuun, vaikka silloin tulevaisuustutkimuksesta saadut hyödyt voisivat olla suurimpia. (Mannermaa 1999, 17-21.)

Tulevaisuustutkimuksella pystytään harvoin saavuttamaan tulevaisuutta koskevaa absoluuttista totuutta, mutta se ei sen perimmäinen tarkoitus. Mannermaa on todennut (1999, 22) tutkimustavan tärkeimmäksi tehtäväksi sen keinon vaikuttaa nykyhetkessä tehtäviin päätöksiin, joko suoraan suunnittelun ja päätöksenteon apuvälineenä, tai epäsuorasti tarjoamalla aiheita yhteiskunnalliselle keskustelulle. Tutkimustavan pääperiaatteen mukaisesti tarkasteltavat kohteet ovat aina liian monimutkaisia vain yhden mahdollisen tulevaisuuden toteutumiselle. Tulevaisuutta ei tulisi käsitellä vain yhtenä tulevaisuutena, vaan joukkona erilaisia mahdollisia tulevaisuuksia, joita pyritään kartoittamaan. Tulevaisuudentutkimukseen nojaavan päätöksenteon tulisi myös noudattaa tätä vaihtoehtojattelua ja varautua erilaisiin lopputuloksiin. (Mannermaa 1999, 22-23.)

Tulevaisuustutkimus ei ole kuitenkaan ennustamista: tutkimustapa hylkää fatalistiset näemykset kohtalosta ja tilanteesta, jossa ihminen ei voi vaikuttaa tulevaisuuteensa. Tulevaisuus ei ole vain satunnaisuutta tai korkeamman voiman tahtoa. Menetelmää käyttäville tutkijoille tyypillistä on ajatus siitä, että ihmisellä ei ole vain mahdollisuus, vaan myös velvollisuus arvioida, ennakoida ja vaikuttaa tulevaisuuden toteutumiseen. Ihminen ja hänen luomat järjestelmänsä tulisi aina nähdä systemaattisesti, vuorovaikutteisena kokonaisuutena tulevaisuustutkimuksen kohteena. (Mannermaa 1999, 23.) Tulevaisuudentutkija ei siis ennusta tulevaisuutta, vaan hän tarkastelee sitä yleisten kehityslinjojen ja trendien avulla, muodostaen niistä erilaisia mahdollisia tapahtumaketjuja eli skenaarioita tutkittavalle ilmiölle (Mannermaa 2004, 17). Tätä työmenetelmää kutsutaan skenaarioparadigmaksi, mikä on valittu lähtökohdaksi tähän opinnäytetyöhön.

Skenaarioparadigma ei pyri ennustamaan tulevaisuutta mahdollisimman tarkasti, koska sen ei uskota olevan lähiaikoina vielä mahdollista. Skenaarioparadigman tarkoituksena on sen sijaan esittää erilaisia tulevaisuuden skenaariota, joiden merkittävyys ei ole yksinomaan riippuvainen niiden toteutumisen todennäköisyydestä. Ajattelutavan mukaan skenaariot ovat merkittäviä jos niillä onnistutaan kuvaamaan erityisen uhkaavia, tai tavoiteltavia tapahtumien kulkuja. Skenaarioita laadittaessa tehdään usein hypoteettisia olettamuksia siitä, miten tietyt asiat tulevat tulevaisuudessa olemaan. Tulevaisuusskenaarioiden uhkaavuus ja tavoiteltavuus määräytyvät subjektiivisesti yksittäisen tarkastelijan näkökulman mukaisesti. (Mannermaa 1999, 26.) Skenaarioita voidaan jaotella ryhmiin kokonsa perusteella. Mikroskenaarioilla tarkoitetaan pienimuotoisia ilmiöitä joiden vaikutukset ulottuvat pieniin yhteisöihin tai -yrityksiin. Mesoskenaariot käsittelevät keskikokoisia ilmiöitä ja toimijoita. Makroskenaarioilla tarkoitetaan suuria, kansantalouksien kokoisia ja globaaleja järjestelmiä. (Mannermaa 1999, 60.)

Erilaisista tulevaisuustutkimuksen menetelmistä skenaarioparadigma valittiin työmenetelmäksi koska se vastaa parhaiten tutkimusongelman luomaan kysymykseen. Skenaarioiden laatimi-

sella on laaja soveltuvuusalue ja tässä tutkimuksessa niitä käytetään luomaan uskottavia kuvauksia viisumivapauden aiheuttamista seurauksista rajatarkastukselle Vaalimaan rajatarkastuspaikalla. Mannermaa on todennut (1999, 67) skenaarioiden luomisen kannalta olevan tärkeää, että ne osataan kohdentaa niihin kysymyksiin mitkä ovat tutkittavan ilmiön kannalta kaikista keskeisempiä. Ennen skenaarioiden kohdentamista tarvitaan kattava asiantuntemus tutkittavasta ilmiöstä. Skenaarioita luodessa voidaan edetä nykyhetkestä tulevaisuuteen tai päinvastoin, mutta tärkeintä on että kaikki luodut skenaariot ovat mahdollisia, Mannermaa toteaa (1999, 57-58). Koska skenaarioparadigmaa soveltuu sekä tavoiteltavien, että pahimpien mahdollisten tapahtumakulkujen kuvaamiseen, sitä voidaan käyttää kuvaamaan rajatarkastuksen kannalta suotuisia ja epäsuotuisia viisumivapaustilanteita. Opinnäytetyössä skenaarioparadigmaa toimii eräänlaisena riskienhallinnan työkaluna kartoittaessa viisumivapauden luomia ongelmia rajatarkastukselle. Tällöin tutkimuksesta saadut tiedot eivät mene hukkaan, vaikka pahin mahdollinen skenaario ei toteutuisikaan.

Vaikka skenaarioparadigmaa käytettäessä skenaarioiden todennäköisyyttä ei pidetä tutkimuksen kannalta tärkeimpänä, skenaarioiden uskottavuudesta ei pidä silti tinkiä. Heikosti onnistuneelle tulevaisuusprojektille tunnuksenomaista on pieni uskottavuus ja pieni vaikutus. Parhaassa tilanteessa skenaariot osoittautuvat uskottaviksi ja vaikutuksiltaan suuriksi. Mannermaan mukaan (1999, 27-29) useimmat akateemiset projektit saavuttavat suuren uskottavuuden, mutta kuitenkin vain pienen vaikutuksen niiden luonteesta johtuen. Skenaarioiden uskottavuutta on tässä opinnäytetyössä pyritty kasvattamaan keskustelemalla valmiista skenaarioista rajaturvallisuuden asiantuntijoiden kanssa. Tutkimuksen perimmäisenä tavoitteena on kuitenkin todistaa tekijän ammattitaito harjoitetulla alalla ja samalla harjaannuttaa häntä pätevänä tulevaisuudentutkijana.

Tulevaisuustutkimuksen tapaisia menetelmiä on käytetty itärajan tutkimisessa aiemminkin. Pohjonen (2009, 25) kirjoittaa Rajavartiolaitoksen historiaa käsittelevässä teoksessaan kuinka Neuvostoliiton epävakaa tilanne aiheutti päänvaivaa joulukuussa 1990. Neuvostoliittoa vaivasi elintarvikepula ja suomalaisessa mediassa nostettiin esille kysymys mahdollisesta elintasopakolaisuudesta. Neuvostoliitto oli hajoamassa ja varautuminen pahimman varalle oli aloitettava. Rajavartiolaitos suhtautui kasvavaan paineeseen varovasti: valmiutta kohotettiin liikkeillä, jotka eivät ulospäin juuri näkyneet. Sisäasianministeriön turvallisuusasioiden johtoryhmä laati joulukuussa 1990 suunnitelmia rajanylittäjien määrän äkillisen kasvun varalle. Pidettiin todennäköisenä, että matkustaminen, siirtolaisuus, pakolaisuus ja turvapaikkojen hakijoiden määrä tulisi kasvamaan ennemmin tai myöhemmin. Suomen sisäistä turvallisuutta uhkaavaksi ongelmaksi koettiin etenkin Venäjällä epämääräisellä statuksella oleskelevien kolmansien maiden kansalaiset, jotka odottivat pääsyä ulos maasta. (Pohjonen 2009, 25-26.)

Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintana alettiin varautua rajanylityspaikkojen ruuhkautumiseen. Sisäasianministeriön laatimat ennakkosuunnitelmat sisälsivät kolme erilaista mahdollista vaihtoehtoa odotettavissa olevalle pakolaisten määrälle. Laaditut suunnitelmat muistuttivat rakenteeltaan tulevaisuustutkimuksen skenaariomallia. Ensimmäisessä ja toisessa vaihtoehdossa arvioitujen pakolaisten määrä oli 5 000-20 000 pakolaista. Molemmissa vaihtoehdoissa tulijoiden määrä oli sama, mutta vaihtoehtojen ero perustui pakolaisten mahdolliseen tulotapaan. Oli varauduttava moniin vaihtoehtoihin: pakolaiset saattoivat olla turisteja, läpikulkumatkalla, turvapaikanhakijoita, kiintiöpakolaisia, oleskeluluvan omaavia tai luvattomia rajanylittäjiä. Vuonna 1991 sisäasiainministeri Mauri Pekkarisen mukaan Suomi oli valmis ottamaan vastaan tuhansia, mahdollisesti jopa satojatuhansia pakolaisia vuodessa. Pakolaisten sijoittamista varten suunniteltiin leirejä, joihin heidät voitaisiin väliaikaisesti majoittaa ohjeistamista ja rekisteröintiä varten. Rajavartiolaitoksen tehtäväksi jäi pakolaisten ohjaaminen järjestelykeskuksiin yhdessä poliisin kanssa, samalla kuin itse leirit jäivät sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle. Hyvän suunnittelun ja valmistautumisen ansiosta voitiin todeta, että ensimmäisen tai toisen vaihtoehdon toteutuessa tilanne säilyisi viranomaisten hallinnassa. (Pohjonen 2009, 26-27.)

Visiot mahdollisen kolmannen vaihtoehdon uhkista olivat hurjia. Suomeen pelättiin saapuvaksi pahimmillaan jopa 20 000-250 000 pakolaista. Oli selvää että 250 000 pakolaisen hallitseminen ja nopea rynnäkkö olisi ylivoimainen haaste Suomen viranomaisille ja yhteiskunnalle. Tämä pessimistisin arvio tarkoitti sitä, että Suomi joutuisi täysin kontrolloimattoman maahantulon tilanteeseen. Näin massiivisen pakolaistulvan toteutumiseksi Neuvostoliiton tilanteen täytyisi olla poikkeuksellinen, mahdolliseksi syiksi nousivat ainoastaan sisällissodan mahdollisuus tai ydinonnettomuutta vastaava katastrofi. Vaikka todennäköisyyttä pahimman mahdollisen skenaarion toteutumiselle pidettiin pienenä, pahimman mahdollisen vaihtoehdon sisällyttämisen suunnitelmiin oli varautumisen kannalta tärkeää. (Pohjonen 2009, 27-28.)

Neuvostoliiton sortuminen ja Venäjän synty tapahtuivat vuoden 1991 syksynä kuitenkin odotettua rauhallisemmin. Yksittäistapauksia lukuun ottamatta mitään pakolaisvyöryä ei syntynyt. Tämä ei tarkoittanut sitä, että Suomeen pyrkiviä pakolaisia ei olisi ollut, vaan Neuvostoliiton/Venäjän rajaviranomaiset hoitivat lähes kaikki pakolaistapaukset itse. (Pohjonen 2009, 36.) Venäjän uuden rajavartiolaitosjärjestelmän kehityssuunnat olivat kuitenkin pitkään epäselviä, eikä varmuutta rajan pitämisestä ollut. Tulevaisuustutkimuksen keinot otettiin jälleen avuksi. Tällä kertaa pyrittiin selvittämään mahdollisia vaihtoehtoja Venäjän uudelle rajavartiolaitosjärjestelmälle. Jälleen määriteltiin kolme todennäköisintä vaihtoehtoa, joista ensimmäisessä pysyttäisiin Venäjällä vallinneessa vanhassa järjestelmässä, mihin tehtäisiin mahdollisesti muutoksia ja organisaatiotarkennuksia. Toinen vaihtoehto oli Suomen kannalta huonoin: siinä Venäjän rajajoukot lakkautettaisiin ja vastuu rajoista siirtyisi kokonaan miliisin ja tullin vastuulle. Myönteisimmässä vaihtoehdossa vastuu rajoista siirrettäisiin eurooppalaisen

mallin mukaisesti jonkinlaiselle rajapoliisille. (Pohjonen 2009, 36.) Tilanne Venäjällä kehittyi jälleen Suomen kannalta myönteiseen suuntaan. Neuvostoliiton turvallisuuspalveluiden lakattua olemasta vastuu rajoista siirtyi Venäjän liittovaltion turvallisuuspalvelun, FSB:n alaisuudessa toimiville rajajoukoille. (Global Security 2011.)

2.1.2 Työmenetelmät

Tutkimuksen työmenetelmät ovat niitä tapoja ja käytäntöjä joilla tutkimuksessa käytetty tieto ja aineistot on kerätty. Menetelmien valintaan vaikuttaa se, minkälaista tietoa tutkija tavoittelee ja mistä hän sitä etsii. (Hirsjärvi ym. 2009, 178) Kerättävän aineiston määrään ei ole yhtä selkeää vastausta, vaan se ratkaistaan tapauskohtaisesti tutkimuksen kohteen, tutkimusmenetelmän ja tavoitteiden perusteella (Mannermaa 1999, 32). Tutkimuksen aineistot jaetaan tutkijan itse keräämiin välitöntä tietoa tutkimuskohteesta sisältäviin havaintoaineistoihin, eli primaariaineistoihin ja jo olemassa oleviin, tai muiden keräämiin aineistoihin, eli sekundaariaineistoihin (Hirsjärvi ym. 2009, 181). Primaariaineistojen keräämisessä työmenetelminä käytettiin haastatteluja ja havainnointia. Tutkimuksen sekundaariaineistoina toimivat aikaisemmat tutkimukset, aiheeseen liittyvät kirjalliset teokset ja dokumentit. Sekundaariaineistona käytettiin myös muiden asian parissa opinnäytteitään tekevien opiskelijoiden tekemiä muistiinpanoja. Käytetyt aineistonkeruumenetelmät ovat yleisiä perusmenetelmiä jotka sopivat tutkimukseen kuin tutkimukseen lähestymistavasta ja tutkimusmenetelmästä riippumatta (Hirsjärvi ym. 2009, 187).

Kirjallisuuskatsaus

Tutkimuksen perustana toimii kirjallisuuskatsaus, mikä osoittaa mihin kysymyksiin tutkimus pyrkii vastaamaan (Hirsjärvi ym. 2009, 87). Teoriaa kerättiin Rajavartiolaitosta, rajaturvallisuutta, viisumipolitiikkaa ja Eurooppalaista rajaturvallisuusjärjestelmää käsittelevistä teoksista. Työtä tehdessä paneuduttiin myös Venäjää ja Venäläistä kulttuuria käsitteleviin yleisteoksiin venäläisen ajattelutavan paremman ymmärryksen toivossa. Kirjallisina lähteinä toimivat myös monet raportit ja työryhmien lausunnot rajaturvallisuuden kehityssuunnista ja viisumivapaudesta. Kaikki käytetyt kirjalliset lähteet on koottu lähdeluetteloon työn loppuun.

Havainnointi

Havainnoinnin avulla päästään lähelle tutkittavaa asiaa sen luonnollisiin ympäristöihin. Havainnoinnilla saadaan välitöntä tietoa yksilöiden, ryhmien tai organisaatioiden käyttäytymisestä ja toiminnasta. Havainnointia voidaan käyttää vuorovaikutusten, nopeasti muuttuvien ja vaikeasti ennakoitavissa olevien tilanteiden tutkimiseen. Menetelmänä havainnointia ei vaivaa keinotekoisuus, joka on usein muiden aineistonkeruumenetelmien rasitteena. (Hirsjärvi

ym. 2009, 208.) Havainnointia suoritettiin useilla tiedonkeruumatkoilla. Ensimmäinen opintomatka tehtiin Pietariin 10-11.10.2011. Matkan tarkoituksena oli vierailla Pietarin Suomen pääkonsulaatissa ja tutustua uuden Allegro - junan rajatarkastusmuodollisuuksiin, mikä aloitti liikennöintinsä Helsingin ja Pietarin välillä joulukuussa 2010. Allegrossa tutustuttiin liikkuvassa junassa suoritettavaan rajatarkastukseen, minkä käytäntöihin on jouduttu tekemään useita eri muutoksia uuden junatyypin nopeudesta johtuen. Junamatkalla tutustuttiin myös kannettavien rajatarkastuslaitteiden käyttöön, mikä ovat automaattisen rajatarkastuksen ohella Rajavartiolaitoksen tulevaisuuden työkaluja.

Toinen tiedonkeruumatka tehtiin Vaalimaan rajatarkastusasemalle 23.10.2011, missä havainnointi toimi yhtenä tärkeimmistä tiedonkeruumenetelmistä raja-aseman henkilökunnan ja rajanylittäjien haastattelujen lisäksi. Raja-asemalla tarjoutui mahdollisuus tutustua sekä Rajavartiolaitoksen, että tullin toimintaan. Vaalimaalla tutustuttiin perinteisen ja automaattiseen rajatarkastuksen eroihin tavallisena viikonloppupäivänä, milloin liikenne raja-asemalla oli vilkasta. Rajanylittäjistä suurin osa oli venäläisiä, mutta joukkoon mahtui myös suomalaisia, jotka olivat oikeutettuja käyttämään automaattista rajatarkastusta. Raja-aseman lähiympäristössä valokuvattiin ja kerättiin tietoa raja-aseman infrastruktuurista ja erilaisista kaistarakkaistuksista.

Kolmas tiedonkeruumatka toteutettiin 4.11.2011 Helsinki-Vantaan lentokentälle, missä tutustuttiin automaattisen rajatarkastuksen käyttöön lentokenttäolosuhteissa. Oppaana toimi matkailuneuvoja Pauliina Kosonen. Matkan tarkoituksena oli tehdä havaintoja automaattisen rajatarkastuksen toteutuksesta Helsinki-Vantaalla, missä sillä saavutetaan merkittäviä hyötyjä. Muistiinpanoja tehtiin toteutustapojen yhtäläisyyksistä, eroista ja siitä kuinka automaattisen rajatarkastuksen toimivuutta voitaisiin kehittää Vaalimaalla Helsinki-Vantaan oppien mukaisesti.

Neljäs opintomatka tehtiin Yhdysvaltoihin, Tucsoniin 8-15.2.2012. Matkan päätarkoituksena oli tutustua Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmään Nogalesin rajanylityspaikalla, missä vierailtiin 13.2.2012 yhdessä Arizonan yliopiston BORDERS-osaston pääprofessori Jay F. Nuna-makerin seurueen kanssa. Nogalesissa tehtiin havaintoja USA:n ja Meksikon rajan yhtäläisyyksistä ja eroista verrattuna Suomen ja Venäjän väliseen rajaan rajaliikenteen hallinnan näkökulmasta. Nogalesissa tutustuttiin tunnettujen rajanylittäjien SENTRI-järjestelmään ja haastatteluautomaattien soveltuvuuteen automaattisen rajatarkastuksen yhteydessä.

Opinnäytetyöhön liittyvistä aiheista keskusteltiin myös Ylläksellä 30.3-1.4.2012 Situation Scope IV-seminaarissa, johon oli kokoontunut joukko rajaturvallisuudesta kiinnostuneita henkilöitä eri EU:n alueella toimivista organisaatioista.

Haastattelut

Haastattelu on joustava tapa kerätä aineistoja. Haastattelutilanteessa ollaan suorassa vuorovaikutuksessa tutkittavan aiheen kanssa ja siinä voidaan säädellä aineiston keruuta joustavasti sopeutumalla tilanteeseen ja myötäilemällä haastateltavaa. Haastattelu mahdollistaa useiden keskeisten asioiden käsittelyä vapaasti lyhyessä ajassa. Haastattelutilanne mahdollistaa vastausten selventämisen, syventämisen, perustelemisen ja tarvittaessa lisäkysymyksien esittämisen. Haastattelussa voidaan käsitellä arkoja tai vaikeita aiheita, joiden tutkiminen pelkällä kysymyslomakkeilla olisi hankalaa. (Hirsjärvi ym. 2009, 199-201.)

Opinnäytetyöprosessin ensimmäinen haastattelu suoritettiin Pietarin Suomen pääkonsulaatissa 11.10.2011. Haastateltavina toimivat pääkonsuli Olli Perheentupaa sekä konsulit Auli Karvonen ja Tarvo Nieminen. Haastateltavat edustivat Ulkoasiainministeriön viisumeita myöntävää osapuolta. Haastattelun keskeisimpiä aiheita olivat viisumikäytännön nykytila, venäläisten lisääntynyt matkailu Suomeen sekä viisumivapaus ja sen aiheuttamat vaikutukset. Haastattelu toteutettiin avoimena ryhmähaastatteluna, missä haastateltavat pääsivät vapaasti kertomaan ajatuksistaan, mielipiteistään ja käsityksistään. Opinnäytetyöstä keskusteltiin uudestaan konsuli Tarvo Niemisen kanssa työhaastattelun merkissä 15.3.2012. Tällöin keskustelunaiheena olivat viisumikäytännön uudet mahdollisuudet ja kehitysnäkymät, joista on kerrottu tarkemmin jatkotutkimuksen aiheita käsittelevässä kappaleessa.

Toinen haastattelu tutkimusongelmaan liittyen suoritettiin 23.10.2011 Vaalimaan rajatarkastusasemalla, missä haastateltavina toimivat varapäällikkö Timo Mäkelä ja tullitarkastaja Taina Laakkonen. Haastateltavat edustivat rajatarkastuksista vastaavaa osapuolta. Haastattelu toteutettiin jälleen avoimena ryhmähaastatteluna ja aiheina olivat automaattinen rajatarkastus, rajanylittäjämäärän kasvu sekä viisumivapauden aiheuttamat haasteet rajatarkastukselle Vaalimaan raja-asemalla. Vaalimaalla haastateltiin lyhyesti myös kymmentä suomalaista rajanylittäjää heidän kokemuksistaan automaattisesta rajatarkastuksesta. Toissijaisina tietolähteinä Vaalimaata käsittelevissä kappaleissa on käytetty 17.06.2011 ja 14.3.2012 raja-asemalle tehtyjen vierailuiden muistiinpanoja, jolloin haastateltavina ovat toimineet kapteeni Ismo Kärhä, varapäällikkö Timo Mäkelä ja ryhmä nimettöminä pysytteleviä rajavartijoita.

Kolmas haastattelu toteutettiin Yhdysvalloissa Nogalesin rajanylityspaikalla Arizonassa 13.2.2012, missä haastateltavana toimi everstiluutnantti (lieutenant colonel) Christopher Larkins, Customs and Border Protection. Haastattelu toteutettiin avoimena ryhmähaastatteluna samalla kun Larkins esitteli Yhdysvaltojen ja Meksikon välistä rajaa. Keskeisimpiä aiheita olivat tunnettujen rajanylittäjien SENTRI-järjestelmä, rajatarkastuksen ongelmat ja automaattisen rajatarkastuksen käyttö Nogalesissa.

Neljän haastattelu suoritettiin Rajavartiolaitoksen esikunnassa Helsingissä 22.2.2012. Haastateltavana toimi ylitarkastaja, joka esiintyy opinnäytetyössä anonyyminä. Esikuntatason haastattelun saaminen oli opinnäytetyön kannalta erityisen tärkeää. Saadut tiedot laajensivat ja tukivat aikaisemmin tehtyjä havaintoja Vaalimaalta, mutta esille tuli myös aivan uusia puolia asioista. Haastattelu suoritettiin puolistrukturoidusti ja sen keskeisinä teemoina olivat rajaliikenteen kasvu ja erilaiset viisumivapauskenaariot.

Viides haastateltava oli Ulkoasiainministeriön Brysselissä työskentelevä rajaturvallisuuden ja viisumeiden erityisasiantuntija Mika Rytönen, jota haastateltiin 13.4.2012. Haastattelu toteutettiin puolistrukturoidusti VoIP palvelu Skypen välityksellä välimatkasta johtuen. Haastattelun keskeisinä teemoina olivat laaditut viisumivapauskenaariot ja niiden todenmukaisuus.

Tietoja Venäjän passihallinnosta ja viisumikäsittelyprosessista tarjosivat Lappeenrannan ammattikorkeakoulun vaihto-opiskelijat Venäjän valtionyliopistosta, joiden kanssa aiheesta keskusteltiin joulukuussa 2011. He kertoivat omista henkilökohtaisista kokemuksistaan ja auttoivat venäjänkielisten viranomaisdokumenttien käännöstyössä.

2.2 Keskeiset käsitteet

Tieteellisessä tutkimuksessa pyritään aina määrittelemään tutkitut ilmiöt, jotta tutkittua ilmiötä voidaan hahmottaa yleisellä teoreettisella tasolla. Pääkäsitteet muodostetaan työn aiheesta ja ne toimivat tutkijan työkaluina, joiden merkitystulkintojen varaan tutkimus rakentuu. (Hirsjärvi ym. 2009, 143.) Käsitteiden määritelmillä on useita tehtäviä. Ensimmäisenä ne rajaavat ja täsmentävät käsitteitä sekä antavat niille merkityksen. Toiseksi määritelmät luovat normin käsitteiden käytölle ja sitovat yhteen käsitteen ja sen nimityksen. (Hirsjärvi ym. 2009, 148.) Käsitteet määritellään kun ne tulevat esille ensimmäisen kerran. Määrittelyn tarkoituksena on helpottaa lukijan työtä ja auttaa ymmärtämään tutkimusta paremmin.

Automaattinen rajatarkastus

Automaattinen rajatarkastus on Schengenin rajasäännöstön mukainen rajatarkastus, joka perustuu matkustajan omatoimisuuteen. Automaattisessa rajatarkastuksessa matkustajan henkilöllisyys tunnistetaan biometrisesti hänen henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella. Menetelmä vaatii käyttäjältään biometrisen passin, jonka sirulle on tallennettu passinkantajan biometrinen tunnistetieto. Käyttäjä antaa passinsa rajatarkastusautomaatin luettavaksi jolloin passin tietoja verrataan reaaliajassa saataviin tietoihin matkustajasta hänen henkilöllisyytensä varmentamiseksi. (Rajavartiolaitos 2011.)

Biometrinen passi

Biometrinen passi sisältää mikrosirun ja antennin, mitkä on upotettu passin henkilötietosivun sisään. Sirulle tallennetaan passinkantajan henkilötietoja: henkilön nimi, henkilötunnus, tieto kansalaisuudesta, passinhaltijan kasvokuva ja nimikirjoitus. Kaikkien biometrinen passien tulee standardin ICAO 9303 mukaan sisältää biometrinen kasvokuva. EU:n biometrista passia koskeva asetus määrää jäsenmaat käyttämään biometrisinä tunnisteina kasvokuvaa ja sormenjälkiä, standardi mahdollistaa myös iiriksen käytön tunnistetietona. (Sisäasiainministeriö 2011.)

Euroopan unioni

Euroopan unioni (EU) on taloudellinen ja poliittinen yhteisö joka muodostuu 27 demokraattisesta valtiosta. Jäsenvaltiot siirtävät osan päätöksentekovallastaan EU:n toimielimille, joita ovat EU:n kansalaisia edustava Euroopan parlamentti, jäsenvaltioita edustava Euroopan unionin neuvosto ja koko unionin etuja ajava Euroopan komissio. Toimielimet määrittelevät politiikan ja säädökset jotka koskevat koko EU:ta. (Euroopan komissio 2007, 3-4.) Unionin tavoite on luoda koko Euroopan kattavat sisämarkkinat, joilla ihmiset, tavarat, pääoma ja palvelut liikkuvat jäsenmaiden välillä vapaasti (Euroopa 2011).

Rajatarkastus

Rajatarkastus on rajavartijan suorittama valvontatoimi, jolla valvotaan ulkorajojen ylityspaikoilla tapahtuvaa liikennettä. Rajatarkastus voi kohdistua henkilöön, henkilön mukana oleviin esineisiin tai kulkuneuvoon. Kaikille Schengen-alueen ulkorajanylittäjille suoritetaan vähimmäistarkastus heidän henkilöllisyytensä todentamiseksi esitettyjen matkustusasiakirjojen perusteella. Tarkastuksessa selvitetään nopeasti ja yksinkertaisesti rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan voimassaolo ja se, onko siinä väärentämiseen viittaavia merkkejä. Schengen-alueelle saapuville kolmansien valtioiden kansalaisille suoritetaan perusteellinen rajatarkas-

tus. (Schengenin rajasäännöstö 2006.) Suomen rajanylityspaikoilla tapahtuvista rajatarkastuksista vastaa Rajavartiolaitos (Pohjonen 2009, 169).

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön alaisuudessa toimiva monipuolinen suomalainen turvallisuuden yleisvirasto jonka tehtävinä ovat Suomen maa- meri- ja ilmarajojen vartiointi, rajatarkastukset, rikostorjunta, monipuoliset pelastustehtävät sekä merellisen ympäristön suojeleminen. Rajavartiolaitoksella on myös merkittävä rooli Suomen maanpuolustuksessa. Laitoksen henkilökunta koostuu rajaturvallisuuskoulutuksen saaneista henkilöistä joilla on sotilaallisen koulutuksen tiedot ja taidot. Rajavartiolaitos toimii rajoilla EU:n säännösten mukaisesti yhteistyössä poliisin ja tullin kanssa. (Pohjonen 2009, 90-93.)

Schengen-alue

Schengen-alue perustuu vuonna 1985 tehtyyn Schengen-sopimukseen. Sopimuksen allekirjoittaneet maat ovat luopuneet sisärajoilla tehtävistä rajatarkastuksista ja niiden sijaan alueen yhtenäisen ulkorajan ylittäviin henkilöihin sovelletaan yhteisiä sääntöjä. Schengen-yhteistyö on sisällytetty EU:n lainsäädäntöön vuonna 1997 tehdyllä Amsterdamin sopimuksella. (Niemenkari 2003, 19.) Kaikki EU-valtiot eivät kuulu Schengeniin ja Schengeniin kuuluu myös EU:n ulkopuolisia jäseniä. Kaikki Schengen-yhteistyöhön osallistuvat maat eivät myöskään ole Schengen-alueella, ne eivät joko halua luopua rajavalvonnasta tai eivät täytä Schengen-alueen säännöksiä (Europa 2009).

Vaalimaan raja-asema

Vuonna 1958 perustettu Vaalimaa - Torfjanovka (Торфяновка) raja-asema sijaitsee Kaakkois-Suomen rajavartioston toiminta-alueella ja on eteläisin rajanylityspaikka Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Vaalimaan raja-asema on yksi vilkkaimmista rajanylityspaikoista Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. (Rajavartiolaitos 2011.)

Viisumi

Viisumi on henkilökohtainen ja määräaikainen matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen luvan rajanylitykseen ja maassa oleskeluun. Tarve viisumin käytölle määräytyy kohdemaan viisumilainsäädännön, valtioiden välisten sopimusten ja kansainvälisten yleissopimusten mukaan. (Ulkoasianministeriö 2006.) Viisumeiden käytöllä yksittäinen valtio voi säädellä muiden valtioiden kansalaisten liikkuvuutta sen alueelle. Viisumi symboloi valtion itsemääräämisoike-

utta ja viisumikäytännöllä voidaan käyttää työkaluna kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä. (Salminen & Moshes 2009a, 9.)

Viisumivapaus

Viisumivapaudella tarkoitetaan tilannetta jossa EU:n ja Venäjän välillä matkustamisessa ei tarvita viisumia pakollisena matkustusasiakirjana. Viisumivapaus kirjattiin yhdeksi Euroopan unionin ja Venäjän väliseksi yhteiseksi tavoitteeksi Pietarin huippukokouksessa vuonna 2003. Kesällä 2007 EU:n ja Venäjän välille tullut viisumihelpotussopimus antaa mahdollisuuksia joustaviin viisumilinjauksiin molemmiin puolin ja oli samalla ensimmäinen askel kohti viisumivapautta. (Stubb 2010.)

3 Eurooppalainen rajaturvallisuusjärjestelmä

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen on kasvavassa määrin EU- ja Schengen-jäsenmaiden yhteistyötä. Valtion sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen ei ole pelkästään sen omalla vastuulla, vaan sen rajojen ulkopuolella tehtävillä ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä on myös suuri merkitys. Euroopassa tapahtuvat muutokset heijastuvat nopeasti kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuuteen. Myös Suomen sisäisen turvallisuuden vastuut ulottuvat jatkuvasti yhä kauemmas Eurooppaan. (Sisäasianministeriö 2008, 3.)

Eurooppalaisen rajaturvallisuuden yksi tärkeimmistä piirteistä on EU-kansalaisten oikeus liikkua ja työskennellä vapaasti EU-alueella. Kaikilla EU-kansalaisilla on oikeus matkustaa toiseen jäsenvaltioon esittämällä voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Tämän lisäksi matkustajilta ei saa vaatia muita matkustusdokumentteja, kuten maahantulo- tai maastapoistumisviisumia. Liikkumisen vapaus ei koske ainoastaan Schengen-alueen kansalaisia, vaan myös muiden maiden kansalaisilla on oikeus liikkua Schengen-alueella vapaasti, kun he ovat kerran saapuneet alueelle. Tämä oikeus koskee kaikkia henkilöitä, joilla on voimassa oleva oleskelulupa tai viisumi johonkin alueen maahan, tai jotka pääsevät alueelle ilman viisumia. Viisumivapaa henkilö saa oleskella alueella enintään kolme kuukautta. Vapaan liikkumisen käytännöt vaihtelevat matkustusmuodon mukaan, esimerkiksi junia ei pysäytetä jäsenmaiden rajoilla passien tarkastamista varten, mutta lentoliikenteen turvallisuusmääräykset edellyttävät, että lentoyhtiöt tarkastavat matkustajiensa henkilöllisyyden lippuja myydessään. (Europa 2010.)

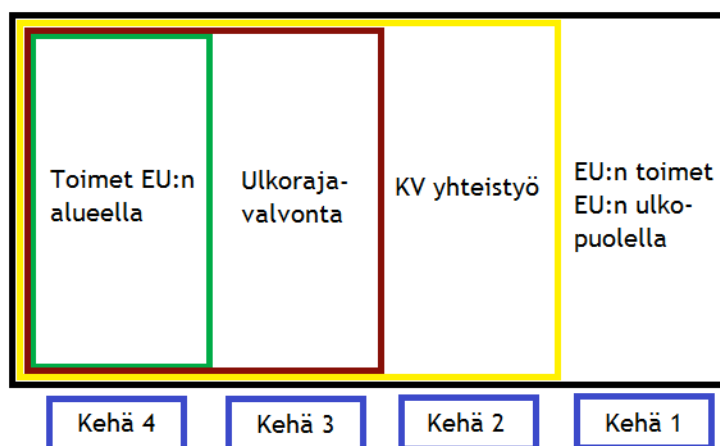
Rajatarkastusten poistamisesta jäsenvaltioiden väliltä määrätään Schengen-sopimuksessa, jossa säädetään yhteisestä viisumipolitiikasta ja annetaan ulkorajoille yhteiset valvontasäännöt (Sisäasianministeriö 2008, 3). Sopimus allekirjoitettiin vuonna 1985 ja sitä alettiin soveltaa täysvaltaisesti vuonna 1995. Vuoden 1997 Amsterdamin huippukokouksessa sopimus päätettiin liittää osaksi Euroopan unionia. Suomessa Schengen-sopimuksen soveltaminen aloitet-

tiin vuonna 2001, mikä edellytti kansallisen lainsäädännön sopeuttamista Schengenin säännöstöön. Vuonna 2011 sopimusmaihin kuuluivat kaikki Euroopan unionin maat Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlantia lukuun ottamatta, myös EU:n ulkopuoliset maat Norja, Sveitsi ja Islanti noudattavat sopimusta. (Europa 2010.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006, eli Schengenin rajasäännösten mukaan Schengen-alueesta puhuttaessa rajavalvonta ei ole vain niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, vaan myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavälvalvonnan. Sisärajojen tarkastusten poistaminen aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle. Tarkastusten puutetta pyritään kompensoimaan tehokkaalla ulkorajojen valvonnalla. Jäsenvaltioilla on tarkat ohjeet siitä, miten ulkorajojen valvonta tulee toteuttaa ja miten vaatimusten täyttyminen varmistetaan. Asianmukaiset tarkastukset ja tehokas valvonta on tärkeää laittoman maahanmuuton, huumeiden salakuljetuksen ja muun rikollisen toiminnan torjumiseksi. (Sisäasianministeriö 2008, 3.) Schengen-mailla on oikeus palauttaa sisärajojen tarkastukset tilapäisesti, jos yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus niin edellyttää. Suomi käytti tätä oikeutta kesällä 2005 yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailujen järjestämisen aikaan. (Europa 2010.)

EU-maita sitova yhdenmukainen eurooppalainen rajaturvallisuusjärjestelmä koostuu useista erilaisista elementeistä, jotka yhdessä muodostavat tehokkaan kokonaisuuden. Niemenkari toteaa (2003, 25-26) rajaturvallisuusjärjestelmän perustana olevan Schengenin toimeenpanevan komitean julistuksen vuodelta 1998 ”Schengen external border security viewed as a system of integrated security filters”, missä todetaan rajaturvallisuuden muodostuvan toimenpiteistä lähtö- ja kauttakulkumaissa, sekä rajoilla että sisämaassa. Rajaturvallisuusjärjestelmä käsittää yhteisen säädösperustan, taakanjaon, kehitysohjelman, sekä riskianalyysiä, tiedonvaihtoa, koulutusta, välineistöä, rikostiedustelua, ja valvontaa koskevan jäsenmaiden välisen operatiivisen yhteistyön. (Niemenkari 2003, 25-26.)

Rajaturvallisuusjärjestelmä jaetaan neljään portaaseen, jotka voidaan esittää kehämallin avulla, mikä on esitetty kuviossa 1. Järjestelmä käsittää toiminnan kolmansissa maissa sekä ulkomailla toimivat jäsenmaiden edustustot, viranomaisyhteistyön Schengenin vapaan liikkuvuuden alueella, ulkomaalaisvalvonnan ja sisämaiden valvonnan. (Sisäasianministeriö 2008, 4.) Rajaturvallisuusjärjestelmän tavoitteena on torjua rajaturvallisuuden uhkia siellä missä niitä syntyy tai on syntymässä: tämä vähentää painetta yksittäisen valtion, kuten Suomen rajoilla. Suomen kansallisena tehtävänä on edistää neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuutta sen eri tasoilla ja samalla tukea osaltaan yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän mukaisia tavoitteita. (Niemenkari 2003, 25-26.)



Kuvio 1 Rajaturvallisuusjärjestelmä (Niemenkari 2003, 26.)

Eurooppalaisen rajaturvallisuusmallin ensimmäisenä kehänä on EU:n toimet EU-alueen ulkopuolella, joihin kuuluvat tiedonkeruu yhteyshenkilöiltä sekä ulkomaisten konsuliedustojen tekemät viisumeiden myönnöt EU-alueelle. Konsuliedustustoilta odotetaan että ne viisumeita myöntäessään tutkivat perusteellisesti käsiteltäväksi annetut hakemusasiakirjat väärennosten ja väärentämisyritysten paljastamiseksi. Huolellisuus viisumeiden myöntämisessä on yksi tärkeimmistä toimintatavoista taistelussa laitonta maahanmuuttoa vastaan jo sen syntysijoilla. (Niemenkari 2003, 27.)

Rajaturvallisuusjärjestelmän toisen kehän muodostaa kansainvälinen rajavalvontayhteistyö, millä tarkoitetaan EU:n jäsenmaiden välisiä, tai kolmansien maiden kanssa solmittuja yhteistyösopimuksia rajaturvallisuuden kehittämiseksi. Sopimukset voivat koskea tiedonvaihtoa valtioiden välillä, yhteisiä raja-asemia, toimintaa hätätilanteissa tai takaisinottoa. Yhteistyömenettelyjen avulla myös kauttakulkumaat avustavat muita valtioita varmistamalla oman rajavalvontansa pitävyyden ja osallistumalla luvattomien rajanylittäjien palauttamiskäytäntöihin, mikäli niille ei ole kansainväliseen oikeuteen perustuvia esteitä. (Niemenkari 2003, 28-29.)

Kolmantena kehänä on EU:n ulkorajoilla toteutuvat toimenpiteet, mitkä ovat eniten ulospäin näkyvää toimintaa. Ulkoraja voi maantieteellisesti sijaita hyvinkin kaukana Euroopasta: Intiasta Schengen-alueelle lähtevän lentokoneen rajaturvallisuustoimet ovat myös osa ulkorajoilla toteutettavista toimista. (Pohjonen 2009, 176). Neljäs kehä on EU:n ja Schengen-valtioiden alueella tapahtuvat toimet. Tällä tarkoitetaan EU:n tekemää lainsäädäntötyötä ja yhteiseen lainsäädäntöön perustuvia konkreettisia operatiivisia toimenpiteitä valtioiden tai kansallisten viranomaisten välillä. Sisäalueen valvonnalla ja tehostetuilla etsinnöillä pyritään torjumaan kansainvälistä rikollisuutta, laitonta maahantuloa, - työskentelyä sekä - maassaoloa. Tehokas valvonta edellyttää hyvää yhteistyötä rajaviranomaisten ja sisämaassa toimivien viranomaisen

välillä. Tarvittaessa sisäraajat ylittävänä viranomaisyhteistyönä voidaan suorittaa henkilön takaa-ajoa tai tarkkailua Schengen sopimuksen mukaisesti. (Niemenkari 2003, 33-34.)

Rajaturvallisuusstrategian ydin on riskianalyysiin perustuva rajavalvonta, mikä kattaa maa- ja merirajojen valvonnan sekä rajatarkastukset. Keskeisenä osa-alueena on Schengen-sopimuksen mukaisesti kaikkien Schengenin ulkorajan ylittävien kolmansien maiden kansalaisten perusteellinen rajatarkastus ja varmistuminen rajanylityspaikkojen välisestä tehokkaasta rajavalvonnasta. Maa-, meri- ja ilmarajaa koskevat erityisvaatimukset on tiedostettava ja täytettävä. Lentokentillä tämä edellyttää Schengen-alueen ja sen ulkopuolelta tulevien lentojen matkustajien kulkuväylien erottelua toisistaan. Euroopan yhteisön lainsäädäntö edellyttää Schengen-alueella yhtenäistä lainsäädäntöä rajavalvonnan alalla, rajatarkastuksille ja -valvonnalle asianmukaisia resursseja sekä ammattitaitoisia virkamiehiä suorittamaan näitä tehtäviä. Vain riittävä määrä hyvin varusteltuja ja riittävillä henkilöresursseilla toimivia rajanylityspaikkoja takaavat sujuvan rajaliikenteen. (Niemenkari 2003, 30-31.)

3.1 Frontex

Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontex perustettiin vuonna 2004 Puolan Varsovaan ulkorajojen yhdenmukaisen valvonnan parantamiseksi. Schengen-alueen ulkoraja on yhtä vahva kuin sen heikoin valvonta-alue, siksi Frontex avustaa kaikkia jäsenmaita ulkorajojen valvontaa koskevissa asioissa ja edistää EU-säädösten yhdenmukaista täytäntöönpanoa. Virasto ohjaa jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ja seuraa ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimustoiminnan kehitystä. Schengen-sopimuksessa mukana olevat maat osallistuvat Frontexin toimintaan nimittämällä sen hallintoneuvostoon kukin yhden edustajan ja varaedustajan. Hallintoneuvosto nimittää viraston johtajan viideksi vuodeksi kerrallaan. Viraston pääjohtajana on toiminut eversti Ilkka Laitinen vuodesta 2005 alkaen. (Europa 2010.)

Frontexin yksi päätehtävistä on Eurooppalaisen rajaturvallisuuden tilannekuvan ylläpitäminen ja sitä koskevien riskiarvioiden tekeminen kansallisessa ja kansainvälisessä mittakaavassa. Frontex johtaa vuosittain ulkorajoilla suoritettavia kansainvälisiä rajaturvallisuusharjoituksia, joihin Schengen-maat ovat tervetulleita osallistumaan. (Spiegel 2010, 25-26.) Frontex avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartioiden kouluttamisessa ja antaa täydennyskoulutusta toimivaltaisille viranomaisille. Viraston tärkeimpiä saavutuksia on yhtenäisten rajavartioiden koulutusvaatimusten luominen koko Schengen-alueelle. (Frontex 2006.)

Pelkät riskianalyytit ja varautumissuunnitelmat eivät aina kuitenkaan riitä ja silloin on tartuttava toimiin kriisien estämiseksi. Frontex avustaa yksittäisiä jäsenvaltioita, jos ne tarvitsevat apua rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ulkorajoillaan. EU:n Rapid Border Intervention Teams (RABIT) avulla yllättäen syntyviin kriisipesäkkeisiin voidaan nopeasti lähettää rajainterven-

tioryhmiä avustamaan operatiivista, tai teknistä lisäapua pyytänyttä jäsenvaltiota, jonka rajaturvallisuus on joutunut normaalista poikkeavan paineen alaiseksi. Tällainen ulkorajoihin kohdistuva paine voi syntyä esimerkiksi laittomien maahanmuuttajien suuresta määrästä johtuen. (Sisäasiainministeriö 2008, 4.) Laittoman maahantulon torjunta onkin yksi Frontexin keskeisimmistä haasteista. Kun jäsenvaltio tekee päätöksen laittomien oleskelijoiden palauttamisesta, jotka eivät halua poistua maasta vapaaehtoisesti, Frontex avustaa palauttamisen suorittamisessa kustannustehokkaasti, unohtamatta lainsäädäntöä, ihmisarvoa ja kansalaisten perusoikeuksia. (Frontex 2006.)

3.2 Schengenin tietojärjestelmä I&II (SIS)

Schengen Information System (SIS), eli Schengenin tietojärjestelmä on tärkeä osa Eurooppalaista rajaturvallisuusjärjestelmää. Järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1995 tarkoituksena helpottaa Schengenin sopimuksen allekirjoittaneiden jäsenvaltioiden tiedonvaihtoa. Järjestelmän avulla rajavartijat, tullivirkailijat sekä viisumi- ja lainvalvontaviranomaiset voivat hakea henkilöitä tai esineryhmiä koskevia tietoja turvallisuustason varmistamiseksi. SIS on käytössä jokaisella Schengen-alueen ulkorajan rajanylityspaikalla. Sen avulla rajavartijat voivat varmistua, että rajanylittäjän maahantulovaatimukset täyttyvät. Jokaisella rajanylityspaikalla on pääsy omaan kansalliseen verkkoonsa (N-SIS), joka on yhteydessä kansainväliseen keskusjärjestelmään (C-SIS). Näitä tietojärjestelmiä täydennetään SIRENE-verkolla (Supplementary Information Request at the National Entry), joka toimii käyttöliittymänä SIS-järjestelmään. SIS sisältää kaksi laajaa tietokantaa, joista ensimmäinen käsittää etsintäkuulutetut, kadonneet ja tarkkailtavat henkilöt ja toinen varastetut, tai kadonneet ajoneuvot ja esineet, kuten henkilöasiakirjat, rekisteriotteet tai rekisterikilvet. (Schengenin yhteinen valvontaviranomainen 2009, 4-5.) EU-kansalaisilla on oikeus saada tietää mitä häntä koskevia tietoja SIS-järjestelmään on tallennettu, varmistuakseen siitä, että tietojen kerääminen, tallentaminen, käsittely ja käyttö keskustietokannassa tapahtuvat lainmukaisesti ja oikein. Suomessa tietojen luovuttamisesta vastaa poliisi. (Poliisi 2011.)

SIS on saavuttanut aseman, jossa se on välttämätön vapaan liikkuvuuden alueen ylläpitämiseksi. Nykyinen SIS on suunniteltu enintään 18 jäsenvaltion käyttöä varten, mikä ei riitä nykyisiin tarpeisiin. Järjestelmän tekniikka on myös osittain vanhentunut. SIS-tietojärjestelmän kehittäminen on ehdoton edellytys, jotta uudet jäsenvaltiot voivat osallistua turvallisuuteen perustuvaan alueeseen, jolla ei ole sisärajoja. Päätös uuden laajemman SIS II - järjestelmän kehittämisestä tehtiin vuonna 2001. SIS II on yhä kehitteillä ja sitä rakennetaan yhteensopivaksi tulossa olevan viisumitietojärjestelmän (VIS) kanssa synergiaetujen saavuttamiseksi. (Europa 2006.)

3.3 Viisumitietojärjestelmä (VIS)

Sujuvan ja turvallisen ulkorajanylityksen mahdollistaminen liikenteen kasvaessa EU:n alueella on haaste monille jäsenvaltioille. Unionin on modernisoitava rajanylitysjärjestelmiään jatkuvasti tulevaisuuden haasteista selviämiseksi. Visa Information System eli viisumitietojärjestelmä (VIS) on Schengen-valtioiden käyttöön tarkoitettu yhteinen tietokanta kolmansien maiden kansalaisten lyhytaikaisista viisumeista ja viisumihakemuksista Schengen-alueelle. VIS otettiin käyttöön lokakuussa 2011 Pohjois-Afrikan maissa toimivissa Schengen-maiden edustoissa, jotka myöntävät viisumeita Schengen-alueelle. Järjestelmän toimintaa on tarkoitus laajentaa seuraavaksi Lähi-idän maihin, kun käyttöönotto on ensin onnistunut Pohjois-Afrikassa. Järjestelmää on tarkoitus laajentaa jossain vaiheessa myös Venäjälle (Euroopan komissio 2011.)

VIS on tietokanta, joka käyttää hyväkseen biometrisia tunnisteita. Viisumin ja/tai oleskeluluvan hakijoilta Schengen-alueelle kerätään tiedot henkilöllisyydestä, kymmenen sormen sormenjäljet sekä digitaalinen kasvokuva. Järjestelmä säilyttää tiedot henkilölle myönnettyistä, evätyistä, mitätöidyistä, peruutetuista tai pidennetyistä viisumeista. Biometriset tunnistet helpottavat henkilöiden tunnistamista ja vähentävät identiteettivarkauden riskiä. Järjestelmään jäävät merkinnät ehkäisevät hakijalle mahdollisimman edullisen viisumikohtelun etsimistä eri EU-maiden käytännöistä, eli viisumishoppailua. Tietokanta on apuna myös tunnistamassa niitä henkilöitä, jotka eivät täytä EU-alueelle tuloa, siellä oleskelua tai asumista koskevia edellytyksiä. VIS mahdollistaa siihen syötettyjen sormenjälkien vertaamisen aikaisempaan tietokantaan vastaavuuksien löytämiseksi. Tämän avulla rajatarkastajat voivat hetkessä varmistua onko rajaa ylittämässä oleva henkilö sama, kuin kenelle viisumi on myönnetty. (Euroopan komissio 2011.)

VIS koostuu Ranskan Strasbourgissa sijaitsevasta keskitetystä viisumitietojärjestelmästä (CE-VIS) ja EU-jäsenvaltioiden kansallisista viisumitietojärjestelmistä (NI-VIS), jotka kommunikoi- vat keskenään. Jäsenmaat vastaavat itse kansallisista järjestelmistään ja käyttöliittymistään. Paikallisesti järjestelmään tehdyt merkinnät viisumin myöntämisestä, kieltämisestä, peruuttamisesta tai jatkamisesta ovat nähtävillä kaikille järjestelmän käyttäjille hetkessä, mikä helpottaa yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa sekä viranomais- ja konsuliyhteistyötä. Toiminnallaan VIS auttaa omalta osaltaan ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuden kohdistuvia uhkia. (Euroopa 2010.)

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on valmistautua omalta osaltaan viisumitietojärjestelmän käyttöön, kuten muihinkin EU-tasolla tehtäviin rajatarkastukseen liittyviin säädöksiin. Viisumitietojärjestelmä tulisi lisäämään henkilön tunnistamiseen varmuutta ja täten osaltaan helpottamaan rajatarkastusten tekemistä, Rajavartiolaitoksen esikunnasta kerrotaan. Järjestelmän

käyttöönottoon liittyy kuitenkin ongelmia, joihin vaaditaan ratkaisuja. Järjestelmä vaatisi uudenlaisia lukijalaitteita rajatarkastusasemille, jotka olisi myös saatava liikkumaan ulkona tarkastajien mukana autokaistojen yhteydessä toimittaessa. Aikataulua VIS:n käyttöönotolle ei vielä ole, mutta sen ei uskota tapahtuvan aivan lähivuosien aikana. VIS:n käyttöikä voi myös jäädä lyhyeksi, jos viisumivapaustilanne saavutetaan ennen vuosikymmenen loppua. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Vaalimaan rajatarkastusaseman varapäällikkö T. Mäkelä (henkilökohtainen tiedonanto 14.3.2012) kertoo Vaalimaan rajanylityspaikalla VIS koulutuksien on suunniteltu alkavan vuoden 2012 huhtikuussa pienelle ryhmälle rajatarkastajia. Sormenjälkien keräämiseen sisätiloissa soveltuvat laitteet ovat Vaalimaalla jo olemassa, mutta niitä käytetään ainoastaan turvapaikanhakijoiden sormenjälkien ottamiseen.

3.4 Smart Borders

Euroopan unionin Smart Borders on toinen suuri uusi rajatarkastuksen kehityshanke viisumitietojärjestelmän lisäksi. Viisumitietojärjestelmän tavoin Smart Borders keskittyy kolmansien maiden kansalaisten liikkumisen ja sen seurannan helpottamiseen Schengen-alueella. Smart Borders käsittää kaksi uutta tietojärjestelmää, jotka mahdollistavat tulevaisuudessa kaikkien Schengen-alueelle saapuvien matkustajien elektronisen rekisteröinnin ja helpottavat niin sanottujen tunnettujen rajanylittäjien rajamuodollisuuksia. Ulkoasiainministeriön rajaturvallisuuden ja viisumeiden erityisasiantuntija Mika Rytkönen kertoo (henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012), että komissio antanee asetusesitykset Rajanylitystietojärjestelmästä Entry/Exit System (EES) ja Rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta Registered Traveller Programme (RTP) heinä-syyskuussa 2012. Asetukset hyväksytään yhteispäätösmenettelyn ensimmäisessä lukemisessa vuoden 2013 loppupuolella tai 2014 alkupuolella. Järjestelmien suunnitteluun ja rakentamisvaiheeseen kuluu aikaa noin 3 vuotta. Smart Borders-järjestelmien operatiivinen käyttöönotto ilman hankkeen nopeuttamista suoritetaan aikaisintaan 2017-2018. Tämä on aikataulu johon myös Suomi pyrkii. (M. Rytkönen, henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012.)

Entry/Exit System on tarkoitettu lyhytaikaisesti Schengen-alueella vierailevien kolmansien maiden kansalaisten liikkumisen seurantaan. EES muistuttaa paljon Yhdysvaltojen Electronic System for Travel Authorization (ESTA) -järjestelmää ulkomaalaisten matkustajien elektronisesta rekisteröimisestä. Ulkorajan ylityspaikalla henkilön tietoihin kirjataan hänen saapumisaikansa Schengen-alueelle ja järjestelmään tallentuu hänelle oikeutettu oleskeluaika. Kun henkilö myöhemmin poistuu Schengen-alueelta, hänen tietoihinsa kirjataan poistumisaika ja tarkastetaan onko hän ylittänyt hänelle sallitun oleskeluajan. (I-Semibo 2011.) Nykyisin mahdollinen oleskeluajan ylittyminen paljastuu vain harvoin, sillä passeihin lyötyjen leimojen tarkastelemiseen käytetään vain vähän aikaa, eivätkä ne aina ole riittävän selviä, Rytkönen toteaa. EES mahdollistaisi myös fyysisestä passien leimaamisesta luopumisen. EES:n kaltainen

kansallinen järjestelmä on viranomaiskäytössä jo 11 EU:n jäsenvaltiossa. Nämä järjestelmät eivät ole kuitenkaan yhteydessä toisiinsa. EES:n avulla viranomaiset voivat vaihtaa tietoja kaikkien Schengen-maiden kesken ja se mahdollistaa kolmansien maiden kansalaisten saapumisen ja lähtemisen seurannan rajanylityspaikasta riippumatta. (I-Semibo 2011.)

Biometristen tunnisteiden käytön laajuus EES-järjestelmässä on yhä harkinnassa. Tulevaisuudessa viisumivelvolliset ovat vaadittuja luovuttamaan biometriset tunnisteensa viisumitietojärjestelmään hakiessaan viisumia Schengen-alueelle. Jos EES käytäisi biometrisia tunnisteita VIS:n tavoin, se helpottaisi etenkin sellaisten matkustajien tunnistamista, jotka eivät ole viisumivelvollisia. Biometriset tunnisteet auttaisivat varmistumaan henkilön saapumis- ja poistumistietojen oikeasta kirjauksesta, sekä mahdollistaisivat henkilön matkustushistorian sitomisen hänen biometriseen tunnisteeseensa. (Planet Biometrics 2011.)

EES:n käytöllä tulisi olemaan suuri vaikutus siihen, kuinka suureksi ongelmaksi rikollisten liikkuvuus nousisi EU:n ja Venäjän viisumivapaustilanteessa. Suurin hyöty järjestelmästä saavutettaisiin jos lainvalvontaviranomaisilla olisi pääsy järjestelmään rajaviranomaisten lisäksi, tällöin EES voisi toimia apuna rikostutkinnassa. Tilanteessa, jossa esimerkiksi kolmansien maiden kansalainen on otettu kiinni rikoksesta epäiltynä, hänen tietonsa voitaisiin esimerkiksi sormenjälkien perusteella tarkastaa EES tietokannasta. Tällöin viranomainen saisi tietoonsa henkilön saapumisajan ja paikan Schengen-alueelle ja mahdollisesti tiedon jopa hänen kanssaan rajan ylittäneistä henkilöistä. Tässä tilanteessa paljastuisi myös mahdollinen oleskeluajan ylitys. Samanaikaisesti epäillyn kanssa rajan ylittäneiden henkilöiden tietojen saatavuudesta olisi suuri apu esimerkiksi terrorismiepäiltyjen yhteistyökumppaneiden, tai ihmiskaupan uhrien jäljittämisessä. (M. Rytkönen, henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012)

Toinen uusi järjestelmä on Registered Traveller Programme, eli rekisteröityneiden matkustajien ohjelma. RTP perustuu henkilöiden vapaaehtoisuuteen hakea itselleen rekisteröityneen matkustajan statusta. Ohjelma on tarkoitettu kolmansien maiden kansalaisille, jotka matkustavat säännöllisesti Schengen-alueelle. Rekisteröityneeksi matkustajaksi pääseminen helpottaa ja nopeuttaa Schengen-alueen ulkorajan ylitystä mahdollistamalla automaattisen rajatarkastuksen käytön myös kolmansien maiden kansalaisille. RTP-statuksen saaminen edellyttää kattavien tietojen ilmoittamista itsestään hakemusvaiheessa. Viranomaisille tulee ilmoittaa muun muassa tietoja omasta varallisuudestaan sekä luovuttaa biometriset tunnistetietonsa järjestelmän käyttöön. Järjestelmässä olevat henkilöt suostuvat myös normaalia aktiivisempaan ja tarkempaan seurantaan. RTP tietokanta päivitetään säännöllisin väliajoin käyttäjien tekemien väärinkäytösten havaitsemiseksi. Jos käyttäjän havaittaisiin syyllistyneen rikkomuksiin, hänen RTP-statuksensa voitaisiin poistaa välittömästi käytöstä. RTP:n käyttöönotto lisäisi automaattisten rajatarkastuslaitteiden käyttöä ja sillä toivotaan olevan kannustava vaikutus automaattisen rajatarkastuksen kehitystyöhön ja investointeihin. (I-Semibo 2011.)

RTP:tä voidaan verratta Yhdysvaltojen vuonna 1995 käyttöönotettavaan tunnettujen rajanylittäjien SENTRI-järjestelmään, joka on kehitetty liikkumisen helpottamiseksi Meksikon ja Yhdysvaltojen välillä. SENTRI-statusta voivat hakea Meksikolaiset, Yhdysvaltalaiset ja Kanadalaiset aktiiviset rajanylittäjät. Everstiluutnantti C. Larkins kertoo, että järjestelmään hyväksyminen edellyttää hakijalta nuhteetonta taustaa, biometristen tunnistetietojen luovuttamista ja kattavien taustaselvityksen tekemisestä. Kun henkilö hyväksytään tunnetuksi rajanylittäjäksi, häneltä vaaditaan vain passi ja SENTRI-kortti rajanylitykseen. SENTRI kortti on voimassa 5 vuotta kerrallaan. Järjestelmää käyttävät erityisesti sellaiset henkilöt, jotka ylittävät rajan päivittäin työnsä puolesta, tai joilla on perheenjäseniä molemmilla puolilla rajaa. Järjestelmän tietokanta päivitetään kerran vuorokaudessa ja mikäli henkilön havaitaan syyllistyneen rikokseen kummalla puolella rajaa tahansa, hänen SENTRI-korttinsa otetaan pois seuraavan rajanylityksen yhteydessä. SENTRI on järjestelmänä yksinkertainen silloin kun sen käyttäjien valvonta toimii, Larkins toteaa. SENTRIN käyttäjäkunta kasvaa jatkuvasti ja sen käyttäjämäärälle ei ole olemassa mitään rajoituksia. (C. Larkins, henkilökohtainen tiedonanto 13.2.2012.)

Vasta kehitteillä oleva Smart Borders on saanut osakseen paljon kritiikkiä. Saksalainen euro-parlamentaarikko Ska Keller kritisoi Smart Bordersin kattavia 1 miljardin euron kehityskuluja ja sitä, miten järjestelmä kopioi Yhdysvaltojen käytäntöä matkustajien elektronisesta rekisteröimisestä. Kaikki eivät toivo EU:n alueelle Yhdysvaltojen valvontamentaliteettia, jossa isovelji valvoo kansalaisten jokaista liikettä. Keller kokee epätoivottavaksi tilanteen, jossa syyttömäksi koetaan ainoastaan ne henkilöt, jotka suostuvat ilmoittamaan itsestään erittäin henkilökohtaisia ja tungettelevia tietoja. EES:n toiminta voi muodostaa Schengen-alueella ongelman, mikä on Yhdysvalloissa jo havaittu: vaikka oleskeluaikansa ylittäneet henkilöt voidaan tunnistaa, on heidän paikantamisensa yhä käytännössä mahdotonta, koska seuranta sisämaassa ei tapahdu. Ongelman voivat muodostaa myös sellaiset henkilöt, joiden poistumista Schengen-alueelta ei ole onnistuttu kirjaamaan järjestelmän oikein. Tällaisissa tapauksissa henkilöt leimattaisiin laittomiksi rajanylittäjiksi ilman oikeaa syytä. EES ei välttämättä myöskään nopeuttaisi rajanylitystä, jos biometriset tunnistetiedot otettaisiin käyttöön. Sormenjälkien kerääminen kaikilta rajanylittäjiltä saattaisi jopa lisätä rajatarkastukseen kuluvaa aikaa. RTP:n mahdollistaman kattavan tietojenkeruun käyttäjistään koetaan puolestaan uhkaavan unionin takaamia perusoikeuksia, niin yksityisyyden, kuin tietosuojankin suhteen. (Keller 2011.)

4 Rajatarkastus

Suomen henkilöliikenteen rajatarkastuksista vastaa Rajavartiolaitos, minkä tehtävät ja toimivaltuudet perustuvat pääasiallisesti rajavartiolakiin (578/2005). Rajavartiolaitos määrittelee Internet-sivuillaan rajatarkastusten olevan tarkastustoimenpiteitä maahantulon ja maastaläh-

dön valvomiseksi. Rajatarkastuksia tehdään rajanylityspaikoilla, lentoasemilla ja merivartioasemilla. Tarkastustoimenpiteet voivat kohdistua henkilöön, matkustusasiakirjoihin, kulkuneuvoon tai tavaroihin. Tarkastus suoritetaan rajatarkastuspaikalla, kun henkilö aikoo ylittää ulkorajan, tai hän on jo ylittänyt sen luvatta ilman rajatarkastusta. (Rajavartiolaitos 2011.) Rajatarkastus voidaan suorittaa myös julkiseen liikenteeseen käytettävässä kulkuneuvossa, tai muussa paikassa, mikäli liikenteen sujuvuuden turvaaminen, tai muu perusteltu syy sitä edellyttää. Rajatarkastus on suoritettava aiheuttamatta vahinkoa omaisuudelle ja loukkaamatta luottamuksellisille viesteille säädettyä yksityisyyden suojaa. Rajatarkastuksesta ei myöskään saa aiheuta tarpeetonta vaivaa tai viivytystä tarkastettavalle. (Rajaliikennetiedotus 2011.) Rajavartiolaitos tekee tarkastustoimenpiteitä läheisessä yhteistyössä muiden maiden kansallisten turvallisuusviranomaisen sekä rajatarkastuksista vastaavien viranomaisten kanssa (Rajavartiolaitos 2011).

Schengenin säännösten (EY) N:o 562/2006 ja rajavartiolaiton 19 §:n mukaisesti rajanylityspaikoilla tapahtuva rajatarkastus suoritetaan joko vähimmäistarkastuksena tai perusteellisena tarkastuksena. EU:n ulkorajoja ylittävälle EU-kansalaisille ja muille henkilöille, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa, kuten EU-kansalaisten perheenjäsenille, tehdään vähimmäistarkastus. (Europa 2010.) Kaikille Schengenin ulkorajan ylittävälle kolmansien maiden kansalaisille tehdään perusteellinen rajatarkastus heidän saapuessaan Schengen-alueelle ja poistuessaan alueelta. (Pohjalainen 2009, 170.)

Vähimmäistarkastus suoritetaan kaikille Schengen-alueen ulkorajan ylittävälle matkustajille. Tarkastukseen sisältyy tarkastettavan henkilöllisyyden varmistaminen esitettyjen matkustusasiakirjojen perusteella. Vähimmäistarkastuksessa selvitetään nopeasti ja yksinkertaisesti matkustusasiakirjojen voimassaolo ja onko niissä väärennökseen, tai väärentämiseen viittavia tunnusmerkkejä. Tarkastuksessa käytetään tarvittaessa teknisiä apuvälineitä. Tarkastuksessa voidaan myös hakea varastettuja, kavallettuja, kadonneita ja mitätöityjä asiakirjoja koskevat tiedot asiaankuuluvista tietokannoista. Henkilöllisyyden tarkastamisella valvotaan maahantulokieltoja, matkustuskieltoja, käännättämispäätöksiä ja maasta karkottamispäätöksiä, mitkä ovat esteenä Schengen-alueelle saapumiselle. Henkilöllisyys tarkastetaan myös etsintäkuulutuksissa pyydettyjen henkilöiden kiinniottamiseksi. Vähimmäistarkastuksia suoritettaessa rajatarkastajat voivat halutessaan suorittaa satunnaisesti hakuja myös kansallisiin ja eurooppalaisiin tietokantoihin valvonnan tehostamiseksi. (EY N:o 562/2006.) Vähimmäistarkastuksessa voidaan tarvittaessa myös suorittaa ajoneuvon kuljettajan ajokuntoisuuden ja ajoneuvon liikennekelpoisuuden valvonta. (Europa 2010.)

Perusteellisia tarkastuksia on kaksi erilaista, riippuen siitä, onko henkilö saapumassa alueelle vai poistumassa sieltä. Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset Schengen-alueelle enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten kuuden kuukauden ajanjaksoa

kohden määritellään Schengenin rajasäännöstössä, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 562/2006. Maahantulotarkastuksessa tarkistetaan, että kaikki kolmansien maiden kansalaisilta vaaditut maahantuloedellytykset täyttyvät. Rajan ylittävältä henkilöltä vaaditaan matkustusasiakirja, eli passi tai muu rajanylitykseen oikeuttava asiakirja, sekä voimassa oleva viisumi, mikäli se vaaditaan ulkorajan ylittämiseen. Henkilön tulee pystyä näyttämään toteen oleskelun tarkoitus Schengen alueella ja sen edellytykset. Tarkastettavalta selvitetään hänen lähtöpaikkansa, määränpää, oleskelun tarkoitus ja tarvittaessa näiden tukeksi esitetyt asiakirjat, tätä toimenpidettä kutsutaan tulopuhutteluksi. Henkilöllä on oltava hallussaan toimeentuloon vaadittava varallisuus, huomioiden oleskelun kesto sekä suunnitellut kauttakulkumat. Henkilön toimeentuloon vaadittavat varat arvioidaan hänellä hallussa olevan käteisen rahan, matkasekkien ja luottokorttien perusteella. Varallisuuden on riitettävä matkan ajaksi sekä paluumatkaa varten takaisin lähtöpaikkaan, tai kolmanteen maahan, mihin henkilön pääsy on varma. Tarvittavat varat arvioidaan oleskelun keston ja tarkoituksen mukaisesti huomioiden asianomaisten valtioiden majoitus ja elintarvikekustannukset keskimääräisten hintojen perusteella. (EY N:o 562/2006.) Henkilöä ei saa olla määrätty maahantuloikieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS), eikä hän saa olla vaaraksi yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille. (EY N:o 562/2006.)

Perusteelliseen tarkastukseen voi sisältyä henkilöntarkastus sekä henkilön matkatavaroita ja kulkuneuvoa koskeva etsintä henkilöllisyyttä osoittavan tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi ja sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan, kulkuneuvossaan tai matkatavaroissaan omaisuutta, joka on hankittu rikoksella tai tullut sellaisen omaisuuden tilalle, taikka muuta omaisuutta, jonka hallussapitoon tai rajan yli kuljettamiseen hänellä ei ole oikeutta. Perusteellinen rajatarkastus on tarkastettavan henkilön pyynnöstä toteutettava yleisöltä suljetulla alueella, mikäli se on mahdollista. (Rajaliikennetiedotus 2011.)

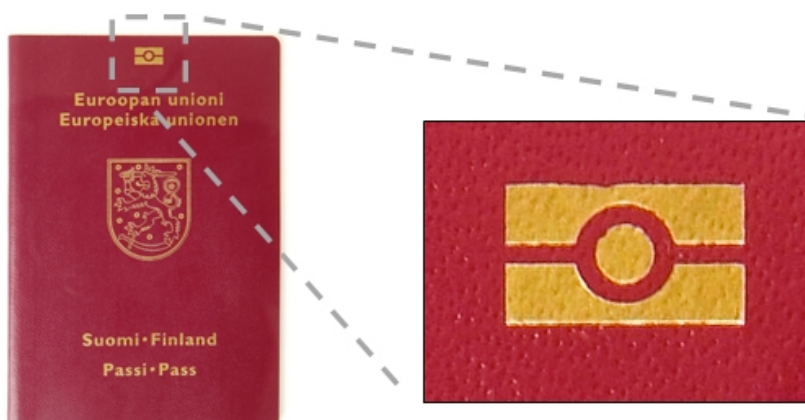
Perusteellinen maastalähtötarkastus on selkeästi pienimuotoisempi verrattuna maahantulo-tarkastukseen. Tarkastukseen kuuluu sen perusmuodossaan rajanylitykseen oikeuttavien asiakirjojen tarkistus, sekä niiden tutkiminen väärentämiseen tai väärennökseen viittaavien merkkien löytämiseksi. Henkilön matkustusasiakirjoista tarkastetaan Schengen-alueelle saapumis- ja poistumispäivämäärä, joita verrataan passiin merkattuihin leimoihin, varmistuen samalla siitä, että henkilö ei ole ylittänyt hänelle sallittua oleskeluaikaa jäsenvaltioiden alueella. Mikäli maahantuloleimaa ei ole merkitty, voidaan olettaa että haltija ei täytä maassa oleskelun vaatimuksia. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.) Mahdollisuuksien mukaan myös tarkastetaan, että henkilöstä ei aiheudu uhkaa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansainvälisille suhteille. Mikäli rajatarkastuksia joudutaan tarkastuspaikalla lievittämään Schengenin rajasäännösten mukaisesti poikkeuk-

sellisten ja odottamattomien olosuhteiden vuoksi, maahantuloliikenteeseen kohdistuvat tarkastukset ovat ensisijaisia maastalähtöliikenteeseen kohdistuviin rajatarkastuksiin nähden. (EY N:o 562/2006.)

4.1 Biometriset passit

Passi on Suomen kansalaiselle poliisin myöntämä matkustusasiakirja ja todistus haltijan henkilöllisyydestä (Poliisi 2011). Biometrisella passilla tarkoitetaan passia, joka sisältää mikrosirun ja antennin jotka on upotettu passin henkilötietosivun sisään. Tästä johtuen biometrisestä passista käytetään myös nimitystä sirupassi. Paasin sirulle voidaan tallentaa henkilön nimi, henkilötunnus, tieto kansalaisuudesta, passinhaltijan nimikirjoitus ja kasvokuva. Biometristen passien standardi ICAO 9303 (sama kuin ISO/IEC 7501) mahdollistaa myös iiriksen käytön biometrisenä tunnisteenä tulevaisuudessa, mikäli se halutaan ottaa käyttöön. Sirun tiedot suojataan digitaalisella allekirjoituksella millä estetään tietojen väärinkäyttöä. (Rajavartiolaitos 2011.) Biometrisissä passeissa käytetään kontaktitonta sirua, joten passin lukeminen ei edellytä sen työntämistä lukijalaitteen sisään. Siru saa energiansa lukijalaitteesta antennin kautta, sirulla ei tarvitse omaa virtalähdettä. (Sisäasiainministeriö 2011.)

Biometrisen tunnisteen sisältävä passi on tavallista passia turvallisempi matkustusasiakirja ja niiden käyttöönotto on EU-maiden yhteinen hanke, jonka tavoitteena on tehdä passien väärinkäytöstä ja väärentämisestä entistä vaikeampaa. EU:n suunnitelman mukaan EU-kansalaisten käytössä tulee olemaan ainoastaan biometrisiä passeja vuoteen 2017 mennessä. (Rajavartiolaitos 2011.) Suomessa 21.8.2006 jälkeen kaikissa poliisin myöntämissä passeissa on biometrisenä tunnisteenä sirulle tallennettu kasvokuva. Passeissa jotka on myönnetty 29.6.2009 jälkeen, on biometrisenä tunnisteenä kasvokuvan lisäksi myös haltijan sormenjäljet. Biometrinen passi on pääsääntöisesti voimassa viisi vuotta kerrallaan ja sen tunnistaa kannessa olevasta universaalista sirun merkistä, mikä on nähtävissä kuvassa 1. (Poliisi 2011)



Kuva 1 Malli biometrisen passin tunnistesta

Yhtenä viisumivapauden edellytyksenä on biometrinen passien käyttöönoton eteneminen Venäjällä. Biometrinen ulkomaanpassien myöntäminen Venäjällä aloitettiin 1.1.2006, federaation presidentin Vladimir Putinin 19.10.2005 antaman asetuksen № 1222 mukaisesti. Vanhanmalliset ulkomaanpassit, jotka on vahvistettu vuonna 1997 annetulla Venäjän federaation hallituksen asetuksella № 298, ovat voimassa siihen saakka, kunnes ne korvataan uuden sukupolven passeilla. (Venäjän federaation suurlähetystö 2008.) Biometrinen passien käyttöönotto aloitettiin pilottihankkeilla Kaliningradissa ja Moskovassa. Rajavartiolaituksen vuonna 2010 tehdyssä tulossuunnitelmassa vuodelle 2011, biometrinen tunnisteen käyttöönoton toodetaan etenevän Venäjällä odotettua hitaammin ja että vanhanmallisia ulkomaanpasseja myönnetään yhä Venäjän kansalaisille. Biometrisenä tunnisteen Venäjällä käytetään Suomen tavoin elektronista kasvokuvaa. Sormenjälkien keräämistä biometriin passeihin on suunniteltu aloitettavaksi vuonna 2014 (O. Perheentupa, henkilökohtainen tiedonanto 11.10.2011). Sormenjälkien lisäämisen on arvioitu lisäävän passien turvallisuutta merkittävästi, sillä pelkällä kasvokuvalla varustetun passin väärentäminen on huomattavasti helpompaa. (M. Rytönen, henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012.)

Suomen Pietarin pääkonsulaatin pääkonsuli Olli Perheentupa kertoo (henkilökohtainen tiedonanto 11.10.2011), että Leningradin alueella, johon Pietari kuuluu, myönnetään noin 900 000 uutta ulkomaanpassia vuodessa. Näistä noin puolen arvioidaan ovat biometrisiä passeja. Biometrinen passien käyttöönottoa Venäjällä vaikeuttaa se, että käytössä ei ole yhtenäistä väestörekisterijärjestelmää. Käytössä on ainoastaan alueellisia rekisterejä, mitkä eivät kykene kommunikoimaan toistensa kanssa. Biometrinen passien käyttöönotolle Venäjällä ei ole olemassa selkeitä velvoitteita tai aikarajoja. Kansalaiset voivat itse uutta passia hakiessaan valita haluavatko he perinteisen passin vai biometrinen passin. Monet valitsevat yhä perinteisen passin sen halpuuden takia, O. Perheentupa toteaa. Venäjän federaation maahanmuuttoviraston (Федеральная Миграционная Служба 2011) mukaan biometrinen passi maksaa aikuiselle 2500 ruplaa ja alle 14-vuotiaille lapsille 1200 ruplaa. Euroiksi muutettuna 23.11.2011 valuuttakurssin mukaisesti 1 EUR=41.9465 RUB, passi maksaa aikuiselle noin 59,50 euroa ja lapselle noin 28,56 euroa. Perinteiset passit kustantavat aikuisilta 1000 ruplaa, eli noin 23.80 euroa ja lapsilta puolestaan 300 ruplaa, eli noin 7,14 euroa. Biometrinen passi on täten aikuiselle jopa kaksi kertaa kalliimpi verrattuna perinteiseen passiin ja lapselle jopa 4 kertaa kalliimpi. Biometrinen passien etuna on niiden pidempi voimassaoloaika: sirupassia voi käyttää 10 vuotta sen myöntämispäivästä, samalla kun perinteinen passi on voimassa vain 5 vuotta. (Venäjän federaation maahanmuuttovirasto 2011.)

Hinnoittelun lisäksi biometrinen ulkomaanpassien houkuttelevuutta Venäjällä vähentää viisumikäytäntö ja sirupassien etujen puuttuminen verrattuna perinteisiin passeihin. Tämä johtuu automaattisen rajatarkastuksen hitaasta kehityksestä Venäjällä ja siitä, että venäläiset eivät Suomeen saapuessaan voi käyttää automaattista rajatarkastusta. Sirupasseista ei täten

ole juurikaan hyötyä venäläisille Suomen ja Venäjän välisellä rajalla, Vaalimaan rajatarkastusaseman varapäälikkö Timo Mäkelä toteaa (henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011). Tästä huolimatta biometriset passit ovat yleinen näky Vaalimaan rajatarkastusasemalla ja lähes puolella tarkastettavista venäläisistä on biometrinen passi.

4.2 Automaattinen rajatarkastus

Automaattinen rajatarkastusjärjestelmä, Automated Border Control (ABC) hyödyntää matkustajan omatoimisuutta ja biometristen passien käyttöä Schengenin rajasäännösten mukaisten rajatarkastusten tekemiseksi. Automaattisessa rajatarkastusjärjestelmässä sirupassin biometristä tunnistetta käytetään matkustajan tunnistamiseen. Tarkastuksen suorittaa rajatarkastajan sijaan automaattinen rajatarkastusautomaatti. Tarkastuslinjalle saapuessaan rajanylittäjä asettaa voimassaolevan biometrisen passinsa lukijalaitteeseen, joka lukee ja tarkistaa asiakirjan tiedot. Tämän jälkeen henkilö astuu sisälle automaattiin jonka sensorit vertaavat passin tietoja henkilön kasvotietoihin. Aikaa automaatilla suoritettuun vähimmäistarkastukseen kuuluu normaalitapauksessa noin 15 sekuntia. (Rajaliikennetiedotus 2011.)

Tarkastusautomaatit eivät voi toimia itsenäisesti, vaan rajatarkastaja vaaditaan valvomaan tarkastuslinjaston toimivuutta ja turvallisuutta. Valvojan vastuulla on aina lopullinen päätös tarkastettavan hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Valvojaa tarvitaan tekemään päätöksiä myös epäselvissä tarkastustilanteissa, missä automaatti ei pysty tekemään ratkaisua, tai mikäli havaitaan tarve lisätoimenpiteille, kuten toisen linjan tarkemmalle rajatarkastukselle. T. Mäkelä kertoo (henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011), että automaattisen rajatarkastuksen etuna perinteiseen tarkastamiseen on se, että yksi valvoja pystyy operoimaan samanaikaisesti jopa kahdeksaa tarkastusautomaattia, mikäli niiden kautta kulkee ainoastaan EU-kansalaisia. Jos automaatteja käyttäisivät myös kolmansien maiden kansalaiset, samanaikaisesti valvottavien porttien määrä olisi huomattavasti pienempi työn lisääntyvästä vaativuudesta johtuen. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.)

Automaattisen rajatarkastuksen testikäyttö pääsi vauhtiin vuonna 2008, jolloin tietoa järjestelmän toimivuudesta kerättiin lentokentillä muun muassa Isossa Britanniassa, Australiassa ja Japanissa. Vuonna 2010 biometrisia passeja käytettiin automaattisen rajatarkastuksen suorittamiseen arvioilta 43 maassa. (Kotake 2008; Wall 2008; Költzsch.) Suomessa automaattista rajatarkastusta sovelletaan Helsinki-Vantaan lentokentällä ja Vaalimaan rajatarkastusasemalla. Biometristen tunnistetietojen yleistyminen matkustusasiakirjoissa edellyttää Rajavartiolaitolta toimenpiteitä rajatarkastuksen kehittämiseksi Suomen ulkorajoilla. Rajavartiolaituksen vuoden 2011 toimintasuunnitelmassa rajaliikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden kehittäminen kansainvälisillä rajanylityspaikoilla biometriä ja automaattista rajatarkastusta hyödyntämällä on listattu yhdeksi keskeisimmistä kehityshankkeista. Automaatiota lisäämällä

tavoitellaan rahallisia säästöjä ja hillitään henkilöstömäärän kasvupainetta. (Rajavartiolaitoksen esikunta 2010, 6.)

4.3 Vaalimaan rajatarkastusasema

Suomen ja Venäjän yhteinen raja on pituudeltaan noin 2 000 kilometriä ja sen varrella toimii 14 rajanylityspaikkaa. Nämä rajanylityspaikat toimivat Schengen-alueen ulkorajana Schengenin rajasäännösten mukaisesti. (Rajavartiolaitos 2012.) Erityistilanteita lukuun ottamatta ulkorajan ylittäminen voi tapahtua ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006). Vaalimaan kansainvälinen rajanylityspaikka sijaitsee Virolahden kunnan Vaalimaan kylässä, noin 38 kilometrin päässä Haminasta itään päin kuljettaessa. Vaalimaa on rajatarkastusten määrässä mitattuna yksi vilkkaimmista rajanylityspaikoista Venäjän ja Suomen välisellä rajalla. Vaalimaan rajanylityspaikalla toimii rajatarkastusasema, joka vastaa rajatarkastuksista ja rajavartiostasema, joka vastaa rajavalvonnasta. Venäjän puolella toiminnasta vastaa Torfjanovkan (Торфяновка) rajanylityspaikka. (Rajavartiolaitos 2012.)

Rajavartiolaitoksen vuoden 2011 organisaatiossa Vaalimaan rajanylityspaikka kuuluu Kaakkois-Suomen rajavartiolaitoksen alueeseen, mikä kattaa 200 kilometriä yhteistä rajaa Venäjän kanssa alkaen Suomenlahdelta ja päättyen Uukuniemeen Parikkalassa. Kaakkois-Suomen rajavartiolaitoksen alueen rajanylityspaikat järjestyksessä etelästä pohjoiseen ovat: Vaalimaa, Vainikkala, Nuijamaa, Imatra ja Kolmikanta, tehden Vaalimaasta eteläisimmän rajanylityspaikan Suomen ja Venäjän rajalla. Kaakkois-Suomen rajavartioston alueen rajanylityspaikat on esitetty kuviossa 2, mikä kuvaa tilannetta vuoden 2011 alussa. (Rajavartiolaitos 2011.)



Kuvio 2 Rajanylityspaikat Kaakkois-Suomen rajavartioston alueella

Vuonna 1958 perustettu rajanylityspaikka Vaalimaa/Torfjanovka oli avautuessaan maantielikenteen ensimmäinen rajanylityspaikka Suomen ja Neuvostoliiton välisellä rajalla. Rajanylityspaikka avattiin raskaalle liikenteelle toukokuussa 1961. Liikenteen määrä Vaalimaalla alkoi kasvaa ja vuodesta 1965 rajanylityspaikka on toiminut ympärivuotisesti. Vuoden 1993 toukokuussa Vaalimaalla siirryttiin ympärivuorokautiseen aukioloon. Vaalimaan raja-aseman nykyinen päärakennus rakennettiin vuonna 1996 ja remontoitiin vuosina 2005-2006. (Rajaliikennelaitos 2011.) Vuonna 1996 Venäjältä Suomeen saapuvan liikenteen sujuvuutta helpotettiin rakentamalla EU-kansalaisille oma autokaista. Raskaan liikenteen valvontakyvyn tehostaminen aloitettiin vuonna 1999 rakentamalla rekkojen läpivalaistukseen soveltuvat tilat. 2000-luvun alussa rakennettiin oma tarkastuskaistarakennus sellaisille matkustajille, joilla ei ole hallussaan mitään tullattavaa. (Rajaliikennelaitos 2011.)

Vaalimaan raja-asema on pitkään ollut itärajan ylityspaikoista vilkkain. Varsinkin suuri osa tavaraliikenteestä on perinteisesti kulkenut Vaalimaan kautta hyvien satamayhteyksien takia. Nuijamaan ja Vainikkalan rajatarkastusasemat ovat pitkään olleet Vaalimaan varjossa, mutta vuoden 2011 aikana Nuijamaan henkilöliikenne kasvoi rajusti ja se nousi liikenteen määrässä lähes samalle tasolle Vaalimaan kanssa. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Vuoden 2011 helmi- ja maaliskuussa Nuijamaan kautta kulki yhteensä 434 000 ihmistä, mikä oli yli 20 000 enemmän kuin Vaalimaalla. Huhtikuussa Vaalimaa palasi takaisin kärkeen, mutta vain 400 matkustajan erolla. Rajavartiolaitoksen ylläpitämien tilastojen mukaan vielä vuonna 2010 Vaalimaalla tehtiin yli 400 000 rajatarkastusta enemmän, kuin toiseksi tulleella Nuijamaalla. Vuonna 2011 Vaalimaalla tehtiin 3 156 482 rajatarkastusta, mikä oli enää vain noin 3 000 tarkastusta enemmän kuin Nuijamaalla. Nuijamaan on arvioitu nousevan lähivuosina pysyvästi suosituimmaksi rajanylityspaikaksi, sillä Pietarista saapuville matkailijoille Nuijamaa on nopein reitti saapua Suomeen. Nuijamaan kasvua kiihdyttävät erityisesti vapaa-ajan turismi sekä ostoturismi Lappeenrantaan ja Imatralla. (Saarinen 2011.)

Vaalimaalla suoritetaan noin 12 000-15 000 rajatarkastusta päivässä. Vielä 10 vuotta sitten 15 000 rajatarkastukseen vuorokauden aikana päästiin ainoastaan vuoden vilkkaimpina päivinä, mutta nykyisin jo keskivertona viikonloppupäivänä tarkastettavien määrä voi yltää samaan. Tämänhetkiset rajatarkastusaseman tilat ja henkilöstö mahdollistavat arviolta 17 000 raja- ja tullitarkastuksen suorittamisen yhden vuorokauden aikana. Tätä suurempien henkilömassojen tarkastamiseksi olisi tehtävä muutoksia nykyisiin tarkastusprosesseihin, laajennettava toimintatiloja ja lisättävä henkilöstöä. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.) Kapteeni I. Kärhän mukaan Vaalimaan rajatarkastusasemalla työskenteli kesäkuussa 2011 yhteensä 146 Rajavartiolaitoksen työntekijää ja 110 tullin työntekijää. Rajavartiolaitoksen ja tullin henkilökunta on koulutettu molempien viranomaisen tehtäviin, mikä tehostaa henkilöstön käyttöä (I. Kärhä, henkilökohtainen tiedonanto 17.6.2011).

Vaalimaan rajanylittäjistä noin 80 prosenttiyksikköä on venäläisiä, 15 prosenttiyksikköä suomalaisia ja loput noin 5 prosenttiyksikköä muiden maiden kansalaisia, T. Mäkelä kertoo. Muiden maiden kansalaiset koostuvat pääosin ruotsalaisia ja virolaisia, sekä muista lähialueen kansallisuuksista. Raskaan liikenteen kuljettajista lähes kaikki ovat venäläisiä. Vaalimaan rajanylityspaikan eteläinen sijainti luo sille omat erityspiirteensä. Raskaan liikenteen lisäksi Vaalimaa on tärkeä rajanylityspaikka Viipurista ja Pietarista saapuville henkilömatkustajille, jotka ovat matkustamassa kauemmas Eurooppaan. Syynä tähän ovat hyvät liikenneyhteydet Helsinki-Vantaan lentokentälle. Vaalimaan kauttakulkevasta henkilöliikenteessä voidaankin tunnistaa suuri ryhmä matkustajia, jotka käyttävät Suomea läpikulkumaana siirtymisessä muihin Euroopan maihin. T. Mäkelän mukaan tämä ryhmä on selkeästi suurempi verrattuna pohjoisempiin rajanylityspaikkoihin Vainikkalaan, Nuijamaahan ja Imatraan. Nuijamaan ja Imatran rajanylityspaikkoihin verrattaessa Vaalimaa ei puolestaan houkuttele yhtä paljon selkeää ostoturismia. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.) Rajavartijoiden on työssään huomioitava Schengen-alueen ulkorajan merkitys ja osa Vaalimaalla työskentelevistä rajavartijoista myöntää kokevansa erityistä painetta työskennellessään Vaalimaan rajanylityspaikalla. Ulkorajalla työskentely koetaan myös motivoivana ja työtehtävät erityisen tärkeinä, sillä tarkastettava voi maahantulotarkastuksen jälkeen siirtyä mihin tahansa Schengen-maahan. (Rajavartijat, henkilökohtainen tiedonanto 14.3.2012.)

Vaalimaalla rajan ylittävistä suomalaista suurin osa on kotoisin lähialueelta ja omistaa monikertaviisumin. Yleisin syy Venäjällä vierailuun on auton tankkaus ja polttoaineen kuljettaminen takaisin Suomeen. T. Mäkelä kertoo paikallisten olevan hyvin perillä raja-aseman ruuhkajoista ja että he tekevät polttoaineenhakureissunsa spontaanisti silloin kun liikenne on hiljaisempaa ja jonotusajat pienimmillään. Suomalaisen turismimatkailun Venäjälle ei ole havaittu lisääntyneen huomattavasti viimeisten viiden vuoden aikana. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.)

Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelman (2010) mukaan rajanylittäjien keskimääräiset odotusajat kaikilla raja-asemilla tulisi olla enintään noin kymmenen minuuttia, mikä on Vaalimaan kokoluokan rajanylityspaikalla haasteellista. Yleisin syy jonojen syntymiselle on kuitenkin hidas toiminta Torfjanovkan rajanylityspaikalla. Lokakuussa 2011 Vaalimaalla oli käytössä seitsemän tarkastuskaistaa ja kaksi tarkastusrakennusta Venäjältä Suomeen saapuville busseille, henkilöautoille ja raskaalle liikenteelle. Suomesta lähtevälle liikenteelle oli viisi tarkastuskaistaa ja yksi tarkastusrakennus. Marraskuussa 2010 käyttöön otettiin 4 uutta raskaan liikenteen kaistaa, mitkä eivät kuitenkaan ratkaisevasti vaikuttaneet liikenteen sujuvuuteen. (Muurinen 2010). Käytössä olevien tarkastuskaistojen määrä vaihtelee liikenteen määrän mukaan. Tarkastuskaistojen elektronisia opasteita voidaan tarvittaessa vaihtaa: esimerkiksi bussikaista voidaan osoittaa henkilöautojen käyttöön, jos se on tarpeellista. Rekkaliikenteen helpottamiseksi ja lähialueen tieturvallisuuden parantamiseksi Venäjälle pääsyä odottaville rekka-

autoille on varattu 150 autopaikan kokoinen rekkaparkki, joka sijaitsee raja-aseman vieressä. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.)

Vaalimaalla suoritetaan noin 300-500 rajanylittäjän käännytystä vuodessa. Henkilön käännetyksen yhteydessä käännytettävältä kerätään sormenjäljet kansainvälisiin rekistereihin. Rajavartiolaitos ottaa Vaalimaalla kiinni myös noin 100 EU-alueella etsintäkuulutettua henkilöä vuodessa. Vuoden 2012 maaliskuuhun mennessä käännetyksiä oli tehty 51 kappaletta (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 14.3.2012). 2000-luvun alkupuolella käännytettävien määrät olivat paljon suurempia ja käännetyt saattoi olla jopa 1000 henkilöä vuodessa. Yhtenä syynä käännytettävien määrän laskuun T. Mäkelä pitää Suomessa vuonna 2003 tapahtunutta alkoholiveron pudotusta, mikä on vähentänyt alkoholin salakuljetusta Venäjältä. Käännetyksen syyt johtuvat useimmiten henkilöiden toiminnasta ja käyttäytymisestä, kuten salakuljetuksen yrityksestä, eivätkä niinkään matkustusdokumenttien tai henkilöllisyystodistusten laadusta, tai epäillyistä väärentämisyrityksistä johtuen. Rajatarkastuksissa paljastuvien passien ja viisumeiden väärennösten vähäiseen määrään vaikuttaa Venäjällä toimivien Suomen konsulaattien etukäteiskontrolli. Väärennetyt asiakirjat paljastuvat usein jo viisuminhakuprosessissa, mikä vähentää työmäärää raja-asemilla. Rikostutkintaan johtavia tapauksia paljastuu viikoittain. Passiväärennöksiä ja muita dokumentteja koskevat rikostutkinnat Rajavartiolaitos hoitaa itse, autovarkauksien kaltaiset omaisuusrikokset menevät poliisin tutkintaan. Venäläisistä etsintäkuulutuksista ei ole mahdollista saada tietoa poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Yhteistyö Venäjän viranomaisten kanssa sujuu kuitenkin hyvin, jos sille on tarvetta. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.)

4.4 Rajanylityspaikkojen kehityshankkeet

Rajanylitysten sujuvuudesta ja turvallisuudesta tulee varmistua myös tulevaisuudessa kun rajanylittäjien määrä kasvaa. Viisumivapauden odotetaan lisäävän rajatarkastusten määrää suuresti ja monet rajanylityspaikkojen kehityshankkeet tähtäävät viisumivapauden haasteisiin vastaamiseen. Rajanylittäjien määrään kasvuun on varauduttava kuitenkin viisumivapauden toteutumisesta riippumatta. Kasvavasta liikenteestä johtuen rajatarkastusprosesseja on kehitettävä ja niitä on hiottava mahdollisimman joustavaksi. Rajavartiolaitoksen tehtävä on selvittää että ihminen on oikealla tiellä, ei tukkia liikennettä rajanylityspaikalla. Tarkastusten laadusta ei voida kuitenkaan tinkiä, vaikka matkustajamäärät kasvavat. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Rajanylityspaikkoja ja järjestelmiä kehitettäessä on huomioitava jatkuvasti kehittyvä EU-lainsäädäntö. Kehitteillä olevien projektien, kuten VIS:n, EES:n ja RTP:n edistymistä on seurattava, sillä niiden operatiivinen käyttöönotto EU:ssa aiheuttaisi välittömästi toimenpiteitä myös Suomen rajatarkastusasemilla. Suomen kansallisissa kehityshankkeissa on ajateltava kus-

tannustehokkuutta. Rajatarkastusta ei ole järkevää kehittää eri suuntaan, mihin EU on menossa. Epäedullisemmassa tilanteessa Suomessa kehitettäisiin ja otettaisiin käyttöön jokin uusi järjestelmä ja rajanylittäjät kerkeisivät tottua siihen, kun EU:n puolelta tulisi uusi säädös jonka seurauksena järjestelmästä jouduttaisiin luopumaan. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Rajanylityspaikkoja remontoidaan nykyaikaisemmiksi, laajennetaan suuremmiksi ja enemmän rajanylittäjiä vetäviksi. Useat itärajan rajatarkastusasemista on rakennettu 90-luvulla, tai aikaisemmin ja ne on suunniteltu aivan eri tarpeeseen kuin nykyisin. Nykyiset kaistakokonaisuudet ovat usein sekavia, eivätkä ne kokonaisuutena ole täysin hallinnassa. Kokonaan uusien rajanylityspaikkojen rakentaminen olisi todella iso projekti, eikä sille nähdä tarvetta, koska nykyiset rajanylityspaikat ovat hyvillä strategisilla paikoilla, Rajavartiolaitoksen esikunnassa todetaan. Matkustajamäärän kasvaessa tarvitaan jatkuvasti uusia tarkastuspisteitä, kaistoja ja tuloväyliä. Vaalimaalle ollaan rakentamassa uutta kaistatarkastusrakennusta, johon tullaan sijoittamaan rajatarkastajia sekä automaattisia rajatarkastuslaitteita. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Kaistasuunnittelu on yksi tärkeimmistä avaintekijöistä kasvavan rajanylittäjämäärän haasteisiin vastaamisessa. Tarkastuskaistojen lisääminen on yksi käytännöllisimmistä keinoista, millä Venäjän puolelta saapuvien matkustajien jonotusaikaa pyritään kontrolloimaan. Uusien kaistojen rakentaminen on kuitenkin kallis ratkaisu. Vaalimaalla raskas rekkaliikenne on saatu eriytettyä muusta liikenteestä, mutta henkilöliikenne vaatii yhä työtä. Kotiharju kirjoittaa Etelä-Saimaassa maaliskuussa 2012 liikenneministeriön kannattavan rajanylityspaikkojen kehitystöitä ja että Vaalimaan henkilö- ja tavaraliikenteen eriyttäminen toisistaan on liikenneministeriön kehitysehdotuksessa prioriteettilistalla ensimmäisenä. (Kotiharju 2012.) Tulevaisuudessa kaistoja pyritään kohdentamaan enemmän matkustajaprofiilien mukaisesti. Omat kaistat erilaisille matkustajaryhmille, kuten perhematkustajille, bisnesmatkustajille ja busseille helpottaisivat liikenteen hallintaa. T. Mäkelä mainitsee että kaistojen lisäämisellä voi olla liikenteen sujuvuuden parantumisen sijaan myös päinvastaisia vaikutuksia. Mikäli kaistoja lisäämällä liikenteen sujuvuus kasvaisi huomattavasti, se saattaisi alkaa houkutella entistä enemmän ihmisiä ylittämään rajaa molemmilta puolilta. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.)

Rajavartiolaitos pyrkii selvittämään kuinka rajatarkastuksia voitaisiin suorittaa enemmän kaistojen yhteydessä ympärivuotisesti, sillä kasvava tarkastettavien määrä tulee lähivuosien aikana pakottamaan rajatarkastajia yhä enemmän siististä sisätyöstä ulos pakkaseen. Tämän ongelman oikeaoppisella ja edullisella ratkaisulla olisi suuri vaikutus rajaliikenteen sujuvuuteen. (Muistiinpanot 8.3.2012.) Schengenin rajasäännöstö määrittelee, että rajatarkastukset tulisi pystyä suorittamaan ensisijaisesti niin, että tarkastettavan ei tarvitse nousta ulos ajoneuvos-

taan. Tätä on Suomessa jouduttu pitkään kiertämään ilmastosta ja puuttuvista ratkaisuista johtuen. Rajatarkastuksia voidaan suorittaa kaistoilla olevista tarkastuskopeista käsin tai suoraan kaistoilla, mutta varsinkin Vaalimaalla kaistoilla tarkastamisen sijaan perinteiseksi menetelmäksi on muodostunut tarkastusrakennuksessa asiointi. Tämä edellyttää autojonojen kontrollointia liikenneopastein, autojen väliaikaista pysäköintiä tarkastusrakennuksen viereen ja ihmisten asioimista sisällä rakennuksessa. Uusia käytäntöjä tarvitaan, sillä auton parkkeeraamisessa, rakennukseen edestakaisessa kävelemisessä ja asioimisessa kuluu paljon turhaa aikaa. Suurten autokuntien, kuten perhematkustajien, liikuntarajoitteisten ja vanhusten asiointi tarkastusrakennuksessa voi kestää kauan. Yhden hitaan autokunnan rajatarkastus tukkii kokonaisen ajokaistan pitkäksi aikaa, samalla kun tarkastuksesta nopeasti suoriutuneet joutuvat odottamaan autoissaan tukoksen takia. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Tarkastusrakennuksessa asioinnilla on huomattu olevan kuitenkin myös hyötyjä matkustajien profiloinnin kannalta. Autostaan päihtyneenä tarkastuspisteelle hoiperleleva matkustaja huomataan jo hyvissä ajoin ja hänet voidaan ottaa suoraan toisen linjan tarkastukseen. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.)

4.4.1 ENPI-ohjelma

Yksi suurimmista itärajan rajanylityspaikkojen kehityksen turvaajista on Euroopan unionin European Neighbourhood and Partnership Instrument-ohjelma (ENPI), jonka seurantakomitea on varannut Suomen ja Venäjän välisen rajaliikenteen tehostamiseen käytettäväksi 36 miljoonaa euroa vuoden 2014 loppuun mennessä. ENPI CBC-ohjelma on osa EU:n ja Venäjän strategista yhteistyötä, mille on varattu yhteensä 11,5 miljardia euroa vuosille 2007-2013. ENPI ohjelmien tarkoituksena on edistää taloudellista ja sosiaalista kehitystä raja-alueilla, kannustaa ihmisiä rajat ylittävään kanssakäymiseen sekä selvittää ympäristöön, terveyteen ja turvallisuuden liittyviä ongelmia (Ulkoasiainministeriö 2012). Nuottimäki kirjoittaa marraskuussa 2011, että myönnettyt varat jaetaan Venäjän ja Suomen välillä tasan, mikä antaa 18 miljoonaa euroa Suomen puolella sijaitsevien rakennuskohteiden kehittämiseen. Suomen mittaskaalalla summa on merkittävä sijoitus rajaliikenteen kehittämiseen, mihin valtion omalla budjettirahoituksella ei olisi edellytyksiä. Rahojen jakoa hallinnoiva Etelä-Karjalan liitto on jakamassa varoja Rajavartiolaitoksen, tullin ja Liikenneviraston käyttöön. (Nuottimäki 2011.) Kaakkois-Suomen rajavartioston apulaiskomentaja everstiluutnantti Erkki Matilainen kertoo Etelä-Saimaalle marraskuussa 2011 antamassaan haastattelussa raja-asemien täydennysrakentamisen tulevan suureen tarpeeseen. Varoja tullaan käyttämään uusien tarkastuskaistojen rakentamiseen, automaattisen rajatarkastuksen kehittämiseen ja henkilöstön täydentämiseen. (Veijalainen 2011.)

ENPI-rahoja ei tulla käyttämään näillä näkymin kuitenkaan Vaalimaan parannustöihin. Kustannusarvion perusteella suurin kehityskohde tulee olemaan Imatran raja-asema, jonka laajen-

nus- ja rakentamistöihin on varattu 14 miljoonaa euroa (Veijalainen 2012). Toinen suuri investointikohde tulee olemaan Simolasta Vainikkalan raja-asemalle vievän mutkikkaan ja kapean tien parannustyöt. Allegro on lisännyt matkustusta Helsingin ja Pietarin välillä, mutta Vainikkalan asemalta lähtevien ja sinne tulevien matkustajien määrä on pysynyt pienenä. Tien parannustoilla tavoitellaan nopeampaa yhteyttä Lappeenrantaan, mikä houkuttelisi enemmän ihmisiä käyttämään Vainikkalan Allegro mahdollisuuksia. (Laitakari 2011.) Päivi Ilves Etelä-Karjalan liitosta kertoo kohteiden lopullisten rahoituspäätösten tulevan kesäkuuhun 2012 mennessä. Kun päätökset on tehty, rakentaminen rajoilla täytyy aloittaa nopeasti, sillä rakennuskohteiden on oltava valmiina vuoden 2014 loppuun mennessä. (Nuottimäki 2011.)

4.4.2 Automaattisen rajatarkastuksen koekäyttö Vaalimaalla

Automaattisen rajatarkastuksen koekäyttö aloitettiin pilottihankkeena Vaalimaalla joulukuussa 2009 ja se saatiin päätökseen heinäkuussa 2011, kapteeni Ismo Kärhä kertoo. Hankkeen lähtökohtaisena tarkoituksena oli kerätä tietoa siitä, miten ABC voidaan saada toimimaan Vaalimaan rajanylityspaikalla ja miten viisumivervolliset venäläiset soveltuvat sen käyttäjiksi. Hanke aloitettiin kolmen ABC-automaatin voimin, jotka asennettiin Venäjältä Suomeen saapuvien matkustajien tarkastusrakennukseen. Yksi automaateista on esitetty kuvassa 2. (I. Kärhä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.)



Kuva 2 Vaalimaan ensimmäiset ABC-laitteet

Koekäyttö aloitettiin EU-kansalaisten ja tunnettujen rajanylittäjien voimin. Rajavartiolaitos määrittelee tunnetun rajanylittäjän statuksen olevan rajatarkastusaseman omasta aloitteesta myönnettävä määräaikainen asema matkustajalle, joka ylittää rajan toistuvasti saman rajanylityspaikan kautta ja jota voidaan pitää luotettavana ja nuhteettomana. Statuksen myöntäminen ja peruuttaminen on Schengenin rajasäännöstöön nojaava Rajavartiolaitoksen oma erityisjärjestely, eikä niitä siten käsitellä hallintopäätöksiä. (Rajavartiolaitos 2011.) I. Kärhä kertoo hankkeen aloittamisen aikaan Vaalimaalla ollen noin 150 tunnetun rajanylittäjän statuksen omaavaa henkilöä, jotka olivat poikkeuksetta venäläisiä rekkakuskeja. Automaattista

rajatarkastusta pääsivät kokeilemaan kaikki EU-maiden kansalaiset ja nämä noin 150 venäläistä rekkakuskia. Kolmansien maiden kansalaisia ei otettu mukaan pilottihankkeen ensimmäiseen vaiheeseen, venäläiset jäivät siis kokeilun ulkopuolelle. Tunnetut rajanylittäjät kokivat ABC:n hyödyt vähäisiksi: viisumikäytännön takia heidän täytyi automaattisen rajatarkastuksen jälkeen käydä hakemassa viisumiinsa leima rajavirkailijalta, mikä poisti automaattisesta tarkastuksesta saadun nopeushyödyn. Automaattien käytöstä saatiin kuitenkin hyödyllisiä kokemuksia ja vuoden 2010 aikana ABC-tarkastuksen läpi Suomeen saapui yhteensä noin 9000 henkilöä. (I. Kärhä, henkilökohtainen tiedonanto 17.6.2011.)

Pilottihankkeen päättyessä heinäkuussa 2011 erillinen raportointi automaattien käytöstä lopetettiin, mutta laitteet jäivät kuitenkin edelleen käyttöön, T. Mäkelä kertoo. Samalla Rajavartiolaitoksen esikunta kiristi vaatimuksiaan ABC:n käytön suhteen. ABC-laitteiden käyttöoikeudet poistettiin tunnetuilta rajanylittäjiltä ja muiden EU-maiden kansailta, kuin suomalaisilta. Syyskuussa 2011 Vaalimaan kolme ensimmäistä rajatarkastusautomaattia vaihdettiin viiteen uuteen automaattiin. Yksi uusista automaateista on esitelty kuvassa 3. Uudet automaattit suoriutuvat rajatarkastuksesta keskimäärin 5 sekuntia nopeammin kuin edeltäjänsä. Automaattiseen rajatarkastukseen kuluva aika henkilöä kohden oli aikaisemmilla automaateilla noin 22,5 sekuntia ja uusilla automaateilla noin 17,5 sekuntia. Tällöin oletuksena on, että tarkastus on onnistunut eikä tarkastusta vaikeuttavia tekijöitä esiinny. Vanhempien automaattien etuna oli niiden alustava soveltuvuus perusteelliseen rajatarkastukseen kuuluvan tulopuhuttelun suorittamiseen. Puhuttelun kaltaiset kysymykset voitiin esittää automaatin näytöllä ja käyttäjä pystyi näppäilemään vastauksensa näytön käyttöliittymän avulla. Menetelmää ei kuitenkaan missään vaiheessa kokeiltu käytännössä. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.)



Kuva 3 Vaalimaan uudet ABC-laitteet

Jos pilottihankkeen päätarkoituksena oli kerätä tietoa automaattisen rajatarkastuksen toimivuudesta Vaalimaalla ja siitä, kuinka viisumivelvolliset venäläiset soveltuvat sen käyttäjiksi,

nousee kysymykseksi miksi venäläiset eivät missään vaiheessa päässeet käyttämään ABC-laitteita? Rajavartiolaitoksen rajatarkastusyksikön päällikkö Olli Lampinen kertoo syyskuussa 2011 Helsingin-Sanomille antamassaan haastattelussa, että EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten automaattisten rajatarkastusten oli määrä alkaa itärajalla vuonna 2010, mutta käytännön pulmien ja EU-säädösten takia tavoitteesta jouduttiin luopumaan. (Saarinen 2011.) Kolmansien maiden kansalaiset suljettiin ABC:n koekäytön ulkopuolelle Rajavartiolaitoksen esikunnan päätöksellä. Pääsyyinä tähän on että EU:n lainsäädäntöhankkeet EES ja RTP, joissa luodaan edellytyksiä kolmansien maiden kansalaisten automaattisille rajatarkastuksille, ovat vasta kehitteillä. EU:n nykyinen lainsäädäntö ei suoraan kiellä, mutta se ei myöskään mahdollista kolmansien maiden kansalaisten automaattista rajatarkastusta. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Tätä asiaa tullaan tarkastelemaan Smart Borders-hankkeessa, mutta kuten aikaisemmin on todettu, asian etenemiseen voi kulua vuosia. Sitä ennen venäläisten matkustajien rajatarkastukset joudutaan hoitamaan yhä käsin.

Käytännön ongelman ABC:n soveltamisessa kolmansien maiden kansalaisille muodostaa perusteellisen rajatarkastukseen kuuluvan tulopuhuttelun suorittaminen. Vaikka Vaalimaan ensimmäiset automaatit olisivat teoriassa voineet selviytyä tehtävästä, on maahantulopuhuttelun toteuttaminen on haasteellista nykyisen ABC-teknologian avulla. Tulopuhutteluun soveltuvaa teknologiaa kehitetään muun muassa Arizonan yliopistossa. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Tulopuhuttelusta luopuminen edellyttäisi Smart Borders-hankkeen etenemistä ja RTP:n käyttöönottoa Suomen ja Venäjän välillä. Pitkäaikaisena tavoitteena on, että tulevaisuudessa venäläiset voisivat käyttää ABC-laitteita myös ilman RTP-statusta pelkän biometrisen passin avulla. Tämä edellyttäisi toimia EU-tasolla ja muutoksia Schengenin rajasäännöstöön. (M. Rytkönen, henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012.)

Toinen ABC:n ongelmista on se, että se soveltuu hyvin terminaaliolosuhteisiin, kuten satamiin ja lentokentille, mutta vain heikosti maarajan ylityspaikoille. ABC ei ole paras mahdollinen ratkaisu liikenteen kasvuun itärajalla, sillä ABC-laitteet eivät ole kaistaystävällisiä. ABC-laitteita käytettäessä rajanylittäjät ovat edelleen velvollisia asioimaan tarkastusrakennuksessa. Koska Rajavartiolaitos on kiinnostunut enemmän rajatarkastusten kehittämisestä kaistojen yhteyteen, ABC ei sovellu täysin tähän muottiin. ABC soveltuu kuitenkin hyvin esimerkiksi busilastien tarkastamiseen, sillä tarkastuksen suorittaminen ahtaassa bussissa esimerkiksi mobiililaitteiden on epäkäytännöllistä. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Automaattisesta rajatarkastuksesta saadut kokemukset Vaalimaalla ovat myönteisiä, mutta nykyisessä tilanteessa sen avulla ei saavuteta merkittäviä hyötyjä rajatarkastukselle. T. Mäkelä vertaa Vaalimaata Helsinki-Vantaan lentokenttään, missä ABC:n avulla saavutetaan hyötyjä etenkin ruuhka-aikaan. ABC soveltuukin terminaaliolosuhteisiin huomattavasti paremmin. Ny-

kyisenä kompastuskivenä on laitteiden pieni käyttäjäkunta, toiseksi monikaan suomalainen ei osaa käyttää laitetta, mikäli hän kohtaa sen ensimmäisen kerran. ABC:n käytölle on oltava selkeät opasteet tai muuten kynnys laitteen kokeilemiseen itsenäisesti on suuri. Todennäköistä on, että rajaa ylittäessään matkustaja käyttää tavallista rajatarkastusta sen sijaan, että hän alkaisi opetella tarkastusautomaatin käyttöä. Laitteen käytön on todettu olevan hankalaa varsinkin iäkkäämmille henkilöille. Oppaiden merkitys asiakkaiden neuvojina laitteiden käyttöön on koettu suureksi Helsinki-Vantaan lentokentällä (P. Kosonen, henkilökohtainen tiedonanto 4.11.2011). Opastajan merkitys on huomattu myös Vaalimaalla, missä täysipäiväinen opas aloitti toimintansa 14.3.2012. (Muistiinpanot 15.5.2012.)

Tärkeimmäksi automaattisesta rajatarkastuksesta saatavaksi hyödyksi T. Mäkelä kokee sen henkilöstömäärän kasvua hillitsevän vaikutuksen. ABC:n etuna verrattuna perinteiseen tarkastukseen on se, että yksi henkilö pystyy valvomaan useita ABC-automaatteja samanaikaisesti. Suurin hyöty nykyisistä tarkastusautomaateista saavutettaisiin, jos käyttöoikeus laajennettaisiin kaikille sirupassin omaaville Schengen-alueen kansalaisille. Saavutettavat hyödyt olisivat kuitenkin pieniä, vain pieni osa rajanylittäjistä on muiden maiden kansalaisia kuin Suomen tai Venäjän. Schengenin rajasäännöstö, (EY) N:o 562/2006 määrittelee, että odotusaikojen lyhentämiseksi raja-asemilla tulee mahdollisuuksien mukaan olla käytössään erillisiä kulkuväyliä vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluville henkilöille. Ideaalisessa tilanteessa biometrisen passin omistajia varten rakennettaisiin oma autokaista rajavyöhykkeeltä tarkastusrakennukselle saakka, jota pitkin he voisivat ajaa rajatarkastukseen. T. Mäkelä arvioi, että pelkästään biometrisen passin omistaville suomalaisille tarkoitettu ajokaista voisi lyhentää autojonotukseen kuluva aika arviolta jopa tunnilla ruuhkaisina aikoina. Kokonaisen uuden autokaistan omistaminen näin pienelle käyttäjäryhmälle ei olisi kuitenkaan tässä vaiheessa kustannustehokasta. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.)

Vaikka automaattinen rajatarkastus on ollut mediassa paljon esillä, se tuskin tulee näyttämään kovinkaan merkittävää roolia itärajalta tulevaisuudessa. ABC:n avulla ei ole tarkoitus korvata manuaalisesti tehtävää rajatarkastusta, kertoo Rajavartiolaitoksen rajatarkastusyksikön päällikkö Olli Lampinen Helsingin-Sanomille lokakuussa 2011 antamassaan haastattelussa. Lampisen mukaan ABC:n laajeneva käyttö tulevaisuudessa tulee tekemään liikenteestä sujuvampaa ja vapauttamaan rajavartioita muihin tehtäviin. Lampinen arvioi, että kolmansien maiden kansalaisten automaattisia rajatarkastuksia päästään kokeilemaan aikaisintaan vuoden 2012 aikana. Samalla Lampinen toteaa että ABC:n vakiintunut käyttö venäläisten rajatarkastuksessa on kuitenkin vielä kaukana. (Saarinen 2011.) ABC on erittäin kallis investointi mikä vaatii jatkuvaa ylläpitoa ja huoltoa.. ABC tulee helpottamaan tilannetta rajanylityspaikoilla varsinkin jos lainsäädännön kysymyksiin saadaan selkoa. Viisumivapaustilanteesta voidaan selvittää kuitenkin myös ilman automaattista rajatarkastusta. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

5 Matkailun kasvu Venäjältä Suomeen

Neuvostoliiton lakatessa olemasta virallisesti 25 joulukuuta 1991, vastuun ulkopoliittisesta toiminnasta otti Boris Jeltsinin ohjaama Venäjä, minkä seurauksena Suomen ja entisen Neuvostoliiton väliset rajat alkoivat avautua niin poliittisesti kuin taloudellisestikin. Venäjän ja niin kutsuttujen länsimaiden välinen matkailuliikenne alkoi normalisoitua kylmän sodan aikaisten esteiden poistuessa ja Venäjän matkustuslupakäytännön helpottuessa (Kosonen, Paa-janen & Reittu 2005, 10). Rajatarkastusten suorittamista itärajalla jatkettiin totuttuun malliin vuosien 1990 ja 1991 ajan, eikä poliittisen tilanteen muutos aiheuttanut ongelmia rajalla (Liikanen ym. 2004 151-152.) Rajanylittäjien määrän kasvu nosti raja-asemien kuormittumisen ja rajamuodollisuuksien ongelmat keskustelunaiheiksi suomalaisessa mediassa ensimmäisen kerran vuonna 1995, jolloin turismin jatkuva kasvu alkoi herättää kysymyksiä Rajavartiolaitoksen henkilöresurssien riittävydestä. (Liikanen ym. 2004, 73.)

5.1 90- ja 2000-luku

Liikkumisen maasta toiseen mahdollistettua monet suomalaiset ja pian myös venäläiset alkoivat tehdä matkoja naapurimaahan. Suunnitelmia matkailun edistämiseksi tehtiin kiivaasti ja matkailun potentiaali koettiin suureksi. Suomalaisten keskuudessa yleistyivät Karjalan tasavaltaan kohdistuvat kotiseutumatkot ja Viipurista suunniteltiin suurta turistivetonaulaa suomalaisille. Pian kuitenkin huomattiin, että suomalaisen tekemien matkojen päätarkoituksena ei ollutkaan turismi, vaan halpojen hyödykkeiden tuominen Suomeen. Tämä oli tilanne varsinkin Itä-Suomessa, missä tavaranhakumatkat Viipuriin olivat suosittuja. Viipurissa suomalaisia kiinnostivat erityisesti halpa bensiini, savukkeet ja alkoholi. (Liikanen & Virtanen 2004, 59-63.)

Neuvostokansalaisten keskuudessa ulkomaanmatkat olivat olleet harvinaisia ja rajojen auetessa matkailuintoa oli paljon. Usein ensimmäiseksi matkustuskohdeeksi valittiin Suomi, johon pääsi lähtemään suhteellisen helposti. Suomea käytettiin ponnahduslautana varsinkin lentoliikenteessä Venäjän ja Yhdysvaltojen välillä. Tämä käytäntö ei ole muuttunut ja 2010-luvulla Suomi on jatkanut toimimista porttina Eurooppaan. (Kosonen ym. 2005, 10.) Venäläisten turistien määrä Suomessa kasvoi tasaisesti koko 90-luvun ajan noin 20-30 prosenttiyksikön vuosivauhtia. Venäläisten käyttämät rahasummat olivat aluksi vaatimattomia, mutta turistien varallisuus kasvoi nopeasti. Vuoteen 1995 mennessä turismi noussut merkittäväksi elinkeinoksi etenkin Kymen alueella. Vuonna 1997 venäläiset vierailivat Suomessa jo noin miljoona kertaa. Kasvava kysyntä lisäsi tarvetta venäjää taitavien työntekijöiden palkkaamiseen kauppoihin ja pian turistit alkoivat saada palvelua myös omalla äidinkielellään. (Liikanen & Virtanen 2004, 63-64.)

Vuoteen 2000 mennessä venäläiset turistit olivat merkittävä asiakasryhmä koko itäsuomen alueella. Varsinkin ostosmatkailu kasvoi ja yli puolet venäläisturisteista ilmoitti matkansa pääsyyksi vapaa-ajan vieton. (Liikanen & Virtanen 2004, 63-64.) Vuonna 2003 venäläisten vierailujen määrä ylitti 1,6 miljoonaa, mikä teki heistä suurimman ulkomaalaisten matkailijoiden ryhmän Suomessa. Kokonaismäärästä 70 prosenttiyksikköä oli lähtöisin Pietarista, jossa oltiin hyvin tietoisia Suomesta ja sen tarjoamista lomanviettomahdollisuuksista. Potentiaalia Pietarissa tiedettiin olevan kuitenkin paljon enemmän: vaikka Suomeen kohdistuvassa matkailussa tehtiin ennätyksiä, tutkimusten mukaan vain 3,8 prosenttia pietarilaisista matkusti ulkomaille vuoden aikana. (Kosonen ym. 2005, 11-15.) Vaikka Pietarin alueella suosituin matkailukohde oli Suomi, venäläisturistien suosituimpina matkailukohteina 2000-luvulla olivat kuitenkin Turkki ja Egypti. Turkissa ja Egyptissä venäläisturisteja houkuttelevat ilmasto ja alhainen hintataso. Suurin syy Turkin ja Egyptin suosioon on kuitenkin se, että Venäjän kansalaiset eivät tarvitse erillistä maahantuloviisumia näihin maihin. (Kosonen ym. 2005, 15.)

Matkailu Suomeen oli alkanut kukoistaa 2000-luvun aikana, mutta yltiöpositiiviset näkemykset suomalaisturistien matkailusta Venäjälle alkoivat saada realistisemman sävyn. Monilla suomalaisyrityksillä ja matkanjärjestäjillä oli ongelmia Venäjällä. Epärehellisyys koettiin juurtuneen syvälle ja yrittäjät kokivat venäläisten kumppaneidensa rahastavan heitä pimeästi ja sopimuksia noudattamatta. Venäjän heikko taloudellinen tilanne, laatu- ja toimitusongelmat sekä kaukaiseen Moskovaan keskittynyt päätöksenteko vaikeuttivat elinkeinoelämän idäntä-kehittämishankkeita. Venäjä tarjosi taloudellisia etuja monille suomalaisille matkailualan yrityksille, mutta toiminnan vaikeus ja siinä piilevät riskit pidättelivät yhteistyöhankkeita pitkään. (Liikanen & Virtanen 2004, 64-65.)

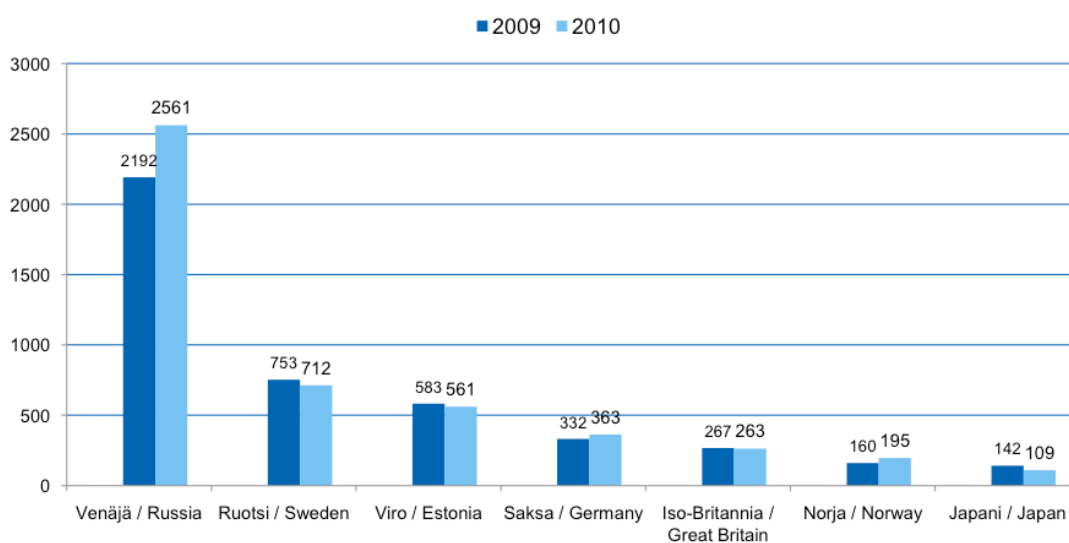
5.2 2010-luku

Rajaliikenne on jatkanut kasvuaan 2010-luvulla voimakkaasti. Suomen ja Venäjän raja-asemilla tehtiin vuonna 2011 kaikkien aikojen ennätys rajanylittäjien määrässä. Rajavartiolaitoksen tiedotteen mukaan maarajalla rajatarkastuksia tehtiin yhteensä 10 648 785 kappaletta, mikä on noin 2,2 miljoonaa enemmän kuin edellisellä vuonna. Prosentuaalisesti kasvua tapahtui noin 21,3 prosenttiyksikön verran. Suurimmat rajatarkastusluvut laskettiin Vaalimaan ja Nuijamaan raja-asemilla. Vaalimaan raja-asemalla tarkastuksia suoritettiin eniten, yhteensä 3 156 482 kappaletta. (Rajavartiolaitos 2011.) Rajanylittäjien määrä rajanylityspaikkakohtaisesti vuosien 2008-2011 aikana on nähtävissä taulukossa 1. Taulukossa on esitetty numeraaliset arvot Imatran, Nuijamaan, Vainikkalan ja Vaalimaan rajanylityspaikoilta. Rajatarkastusten kokonaismäärään on laskettu mukaan kaikkien itärajan passintarkastuspaikkojen suorittamat rajatarkastukset.

Vuosi	2008	2009	2010	2011
Imatra	1 065 061	1 098 712	1 320 164	1 837 956
Nuijamaa	1 996 042	1 910 715	2 315 601	3 153 597
Vainikkala	431 085	349 363	344 269	435 923
Vaalimaa	2 759 110	2 453 796	2 730 696	3 156 482
Yhteensä	7 742 011	7 373 683	8 382 491	10 648 785

Taulukko 1 Henkilöiden rajantarkastukset ulkorajaliikenteessä rajanylityspaikoittain (Rajavar-
tiolaitos 2012.)

Vuonna 2011 venäläiset tekivät Suomeen yhteensä 3,3 miljoonaa erillistä matkaa (Nupponen 2012). Suomessa vuonna 2010 vierailleet ulkomaalaiset matkustajat asuinmaan mukaan on esitetty kuviossa 3. Kuvasta voidaan todeta venäläisten olevan selkeästi suurin Suomessa vie-
raileva ulkomaalaisten ryhmä. Suurimmat rajanylittäjämäärät ajoittuvat yleensä vuoden lop-
puun ja alkuun. Uusivuosi on venäläisille joulua tärkeämpi juhla ja useat matkustavat juhli-
tamaan sitä Suomeen. Venäläisten lomajaksot ajoittuvat enemmän tammikuun puolelle, sillä
venäläistä joulua vietetään vasta 7 tammikuuta. (Suomi-Venäjä-Seura.) Vuoden 2010 päiväen-
nätyk Vaalimaalla tehtiin 3.1.2010, jolloin 47 000 henkilöä ylitti maiden rajan. (Euroopan
muuttoliikverkosto 2011, 26.)



Kuvio 3 Suomessa vuonna 2010 käyneet ulkomaiset matkustajat asuinmaan mukaan (tuhansia
matkustajia) (Matkailunedistämiskeskus 2010.)

Saarinen kirjoittaa Helsingin-sanomissa joulukuussa 2011 tulossa olevan uudenvuoden toden-
näköisesti rikkovan jälleen ennätykset rajanylittäjien määrässä. Matkailun edistämiskeskuksen
(MEK) etukäteisarvion mukaan vuodenvaihdetta Suomessa viettää noin 300 000-350 000 venä-
läismatkaajaa. Ero edellisvuoteen on huomattava, sillä vuonna 2010 luku oli hieman yli 100
000 matkailijaa. (Saarinen 2011.) Suuri ero lukumäärissä johtuu kuitenkin arviointitavan muu-

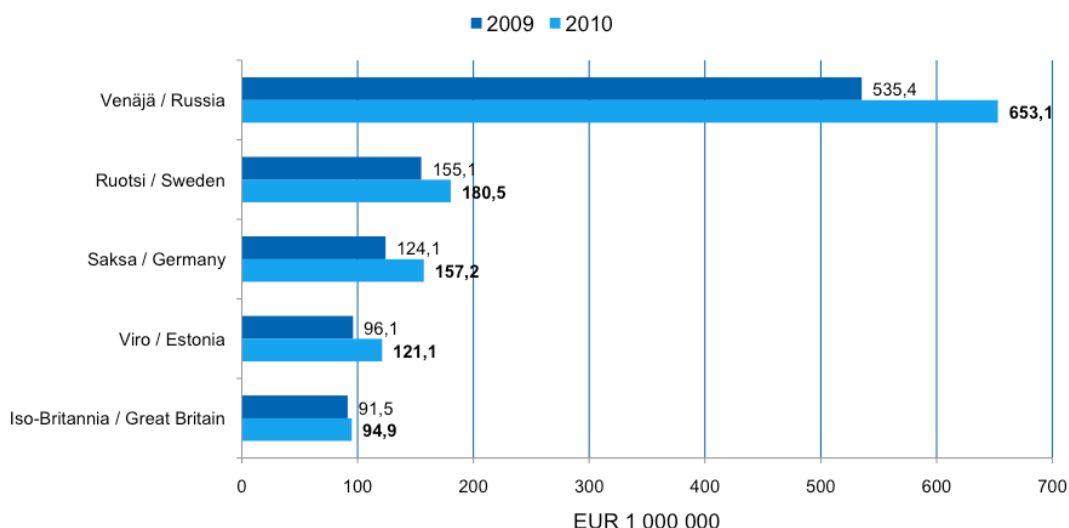
toksesta. Vuoden 2010 arviot rakennettiin loppuvuodesta tehtyjen viisumipäätösten ja matkanjärjestäjien myyntiin perusteella, kun vuoden 2011 arviot perustuvat rajanylitysten määrään. Aikaisemmat arviot eivät olleet tarpeeksi tarkkoja, sillä suuri ryhmä matkailijoista on monikertaviisumin omaavia ja omalla autolla rajan itsenäisesti ylittäviä, joita ei osattu huomioida ennusteissa. (Haapakangas 2011.) VR varautuu vuodenvaihteeseen järjestämällä Venäjältä 35 ylimääräistä junaa. Vaalimaan ja Imatran ja rajanylityspaikoilla puolestaan pystytetään ylimääräisiä rajatarkastuspisteitä tilapäisiin kontteihin. Rajavartiolaitoksen arvion mukaan ruuhkaisinta maarajanylityspaikoilla tulee olemaan jälleen 2.-4. tammikuuta. Arvion mukaan näiden päivien aikana rajan ylittää 50 000 ihmistä vuorokaudessa. (Saarinen 2011.)

Suurimpana syynä matkailun kasvulle 2010-luvulla pidetään Suomen joustavaa ja liberaalia viisumipolitiikkaa. Venäläiset mieltävät Suomen helpoksi valtioksi hakea viisumia, eikä venäläisille kovin helposti tehdä kielteisiä viisumipäätöksiä. Matkustusmahdollisuuksien parantuminen, kuten uuden Allegro luotijunayhteyden avaaminen Pietarin ja Helsingin välillä joulukuussa 2010 ja matkatoimistojen lisääntynyt markkinointi, ovat lisänneet venäläisten matkustushalua sekä uteliaisuutta ulkomaailmaa kohtaan. Taloustilanteen vaihdellessa on havaittu, että venäläisillä on varaa ja kiinnostusta matkustaa lähialueille huonompienkin taloustilanteiden aikana. (Maahanmuuttovirasto 2011, 29.) Vaikka valtaosa viisumilla liikkumisesta Venäjältä Suomeen on turismia, se ei kuitenkaan ole ainoa rajaliikenteen kasvua motivoiva tekijä. Venäläisviranomaisten mukaan vuoden 2010 alkupuoliskolla Suomeen tehdyistä runsaasta 1 485 000 matkasta vain noin 310 000 luokiteltiin turismiksi. Muita syitä rajan ylittämiseksi olivat asiointi Suomessa, sukulaissuhteet tai Suomessa asuvien Venäjän kansalaisten matkustaminen. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 27.)

Suurin osa venäläisistä matkustajista saapuu edelleen Pietarista, mutta Suomeen lähdetään kasvavissa määrin yhä laajemmin koko Luoteis-Venäjän alueelta. Inarin korkeudella sijaitsevalla Murmanskin alueella myönnettyjen viisumien määrä on kaksinkertaistunut muutamassa vuodessa. Raja-asetat ruuhkautuvat etenkin Kaakkois-Suomessa, mutta venäläiset suuntaavat aikaista enemmän lomanviettoon eri puolille Suomea. Venäläisturistit ovat nousseet Lapin suurimmaksi matkailijaryhmäksi, kun aikaisemmin suurin osa matkailijoista saapui Ison-Britanniasta. (Haapakangas 2011.) Vuonna 2011 Turkki jatkoi venäläisten suosituimpana lomakohteena, mutta nyt myös Kiina on alkanut kasvattamaan suosiotaan. Tehtyjen ostosmatkojen määrä nosti Suomen kuitenkin ensimmäiselle sijalle matkojen määrässä, jos Itse näisten valtioiden yhteisöä eli Ivy-maita ei oteta huomioon, jotka koostuvat entisen Neuvostoliiton tasavalloista. (Saarinen 2011.)

Kasvava turismi tuo Suomeen entistä enemmän rahaa. Vuoden 2011 aikana venäläiset toivat matkustustuloja Suomeen yhteensä noin 1,1 miljardia euroa. Kasvua tuli vuoteen 2010 peräti 53 prosenttia eli 750 miljoonaa euroa. Marraskuussa 2011 Lappeenrannan ja Imatran alueella

suoritettiin verovapaata tax-free - myyntiä yhteensä 11,3 miljoonan euron edestä, mikä oli enemmän kuin Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla yhteensä. Eniten tax-free - myynti kasvoi Imatralla, jossa edellisvuoden marraskuuhun verrattuna myynti kasvoi 82,4 prosenttiyksikköä. Koko vuoden yhteissaldossa pääkaupunkiseutu meni kuitenkin ohitse 84,4 miljoonan euron tax-free myynneillään, verrattuna Etelä-Karjalan 82,5 miljoonaan euroon. Venäläisten osuus tax-free myynnistä on yli 88 prosenttiyksikköä. (Nuottimäki 2011.) Kuviossa 4 on esitetty ulkomaalaisten matkustajien Suomeen tuomat rahamäärät (1 000 000 EUR) asuinmaan mukaan vuosilta 2009 ja 2010. Matkailun edistämiskeskus haaveilee vieläkin suurimmista tuotoista. MEK arvioi viisumivapauden myöntämisen kaksinkertaistavan matkustajamäärän Venäjältä muutamassa vuodessa. Se merkitsisi rahassa arvioilta yli miljardin euron lisätuloa vuosittain Suomen kansantalouteen. (Nupponen 2012.)



Kuvio 4 Ulkomaisten matkustajien Suomeen tuomat rahamäärät (1 000 000 EUR) asuinmaan mukaan (Matkailunedistämiskeskus 2010.)

6 Viisumikäytäntö

Suomella ei nykyisin ole enää omaa kansallista viisumipolitiikkaa. Suomi luopui kansallisten viisumien käytöstä vuonna 2001 ja Schengenin säännöstöä ryhdyttiin soveltamaan täysimääräisesti. Nykyisen viisumipolitiikan periaatteena on noudattaa Schengen-sopimusta mahdollisimman tarkasti ja pyrkiä määrätietoisesti kohti EU-harmonisointia viisumiasioissa. Tavoitteena on, että viisumipolitiikkaa harjoitetaan joustavasti, ripeästi ja asiakaslähtöisesti sellaisten kolmansien maiden kanssa, mitkä tuovat Suomelle merkittävää taloudellista hyötyä, tai yhteistyötä maiden välillä pidetään toivottuna. Viisumipolitiikan toisena puolena ovat sellaiset maat, joiden kanssa toimittaessa on noudatettava huolellisuutta laittoman maahantulon torjumiseksi ja EU:n sisäisen turvallisuuden suojelemiseksi.

(Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 6.)

Viisumipolitiikka ei ole ollut suuremmin esillä 2010-luvun aikana. Ainoastaan Venäjän viisumivapaudesta on käyty poliittista keskustelua. Viisumikäytännön tarpeellisuus Venäjän ja Euroopan unionin välillä on noussut puheenaiheeksi jatkuvasti kasvavan yhteistyön takia. (Salminen & Moshes 2009a, 9.) Useimpien EU-maiden kansalaiset tarvitsevat Venäjälle matkustaessaan viisumin. Viisumia ei voi hakea rajalla, vaan viisumin hankkiminen on hoidettava ennen matkaa. Schengenin rajasäännösten mukaan viisumi voidaan poikkeustapauksissa myöntää myös rajanylityspaikalla, tällöin viisumin myöntää Rajavartiolaitos tai tullit (Euroopan muuttoliikverkosto 2011, 12). Viisumin hakeminen ei automaattisesti takaa sen saantia. Viisumi myönnetään hakijalle kuitenkin aina, kun perusteet sen myöntämiselle täyttyvät. (VFS Global 2009.) Viisumin saaminen ei kuitenkaan ole takuvarma todiste toiseen maahan pääsystä, vaan rajaviranomaisilla on aina oikeus estää maahanpääsy. (Salminen & Moshes 2009b, 5.)

6.1 Viisumihelpotussopimukset

EU on solminut viisumihelpotussopimuksia useiden kolmansien maiden kanssa. Sopimusten tarkoitus on pyrkiä helpottamaan lyhytaikaista oleskelua varten tarkoitettujen viisumien myöntämistä. Lyhytaikaisella oleskelulla tarkoitetaan viisumeita, jotka ovat voimassa enintään 90 oleskelupäivää 180 päivän jaksoa kohti Schengen-alueella. (Ulkoasiainministeriö 2006.) Venäjän federaation kanssa solmittu sopimus astui voimaan 1.6.2007. Venäjän ja Ukrainan kanssa solmitut sopimukset ovat Suomen kannalta merkittävimpiä, näistä maista tulevien viisumihakemusten suuren määrän vuoksi. Viisumihelpotussopimuksilla on suuri poliittinen merkitys symbolisena eleenä ja niiden avulla halutaan edistää vuorovaikutusta EU:n ja sopimusmaiden kansalaisten välillä. Venäjän ja EU:n viisumihelpotussopimus sisältää kauttakulkuviisumit, eli viisumityypin B ja lyhytaikaisviisumit, eli viisumityypin C. Monista muista EU-maista poiketen Suomi ei myönnä kansallisia D-tyypin viisumeita, joiden oleskeluaikaa ei ole rajattu. D-viisumeiden käyttöä voisi soveltaa esimerkiksi pitkäkestoisiin sukulaisvierailuihin tai kausityöhön. Suomella ei kuitenkaan ole suunnitelmia ottaa D-viisumeita käyttöön lähiaikoina. Yleisin käytetty viisumityyppi on lyhytaikaisviisumit, eli C-viisumit. (T. Nieminen, henkilökohtainen tiedonanto 10.10.2011.)

Viisumihelpotussopimuksilla on suuri taloudellinen vaikutus. Sopimukset takaavat alemmat viisumimaksut ja osittaisen maksuttomuuden, millä on suuri vaikutus edustustojen saamien viisumimaksutulojen määrään, mutta myös käsiteltävien hakemusten määrään. Viisumihelpotussopimukset lupaavat tavanomaista nopeamman viisumihakemusten käsittelyn. Venäjän kanssa solmittu viisumihelpotussopimus huomio viisumivapauden mahdollisuuden ja sitä voidaan pitää eräänlaisena viisumivapauden esiasteena ja lupauksena viisumivapauden edistämisestä. (Stubb 2010, 2-3.)

Viisumihelpotussopimuksen lisäksi Venäjän on tehnyt lainsäädännöllisen asetuksen, mikä mahdollistaa ulkomaisten kansalaisten viisumivapaan matkustamisen Pietariin käyttämällä St. Peter Linen risteilyaluksia. Laivayhtiön aluksilla Suomeen matkustavilta kolmansien maiden kansalaisilta vaaditaan edelleen viisumi laivaan nousemiseksi. Viisumivapaan matkustamisen kokeilut aloitettiin Huhtikuussa 2010. Yleisesti kokeilusta saadut kokemukset ovat olleet hyviä. Sopimus mahdollistaa viisumivapaan oleskelun Venäjällä 72 tunnin ajan. Viisumivapaasti matkustavat henkilöt eivät voi poistua Pietarin kaupungin alueelta ilman erillistä lupaa. (Takala 2010). Konsuli A. Karvonen kertoo viisumivapaan matkustamisen aiheuttaneen lisätyötä Pietarin pääkonsulaatissa. Tyypillinen ongelmatilanne on tilanne, jossa matkustaja sairastuu äkillisesti matkan aikana, eikä kykene enää palaamaan Suomeen sillä laivalla, johon hänellä on maksettu lippu. Tällaisessa tilanteessa ainoa keino Venäjältä poistumiseen ilman viisumia on Pulkovan lentokentältä saatavat hätäpassit, mistä aiheutuu lisäkustannuksia matkailijalle. (A. Karvonen, henkilökohtainen tiedonanto 11.10.2011.)

St. Peter Linen kaltaista osittaista viisumivapautta on suunniteltu myös pikajuna Allegron matkustajille (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 35). Rajavartiolaitoksen esikunnassa Allegron ja St. Peter Linen kaltaisen viisumivapauden toteutumista erityisjärjestelynä ei pidetä todennäköisenä, sillä EU:n myöntymistä viisumivapauskokeiluun Venäjältä Suomeen tulevassa liikenteessä pidetään epätodennäköisenä vielä tässä vaiheessa. EU:n neuvotellessa viisumivapaudesta Suomi neuvottelee osana EU:ta. Jos Suomi ja Venäjä voisivat sopia keskenään, tulos voisi olla toinen. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

6.2 Venäjän viisumeiden myöntäminen Suomessa

Vuonna 2007 Venäjän suurlähetystö ja konsulaatit myönsivät suomalaisille 197 000 Venäjän viisumia. Suomessa myönnettyjen Venäjän viisumien määrä laski 2000-luvun loppupuolella verrattuna muihin Euroopan maihin. Myönnettyjen viisumeiden määrän vähenemiseen vaikuttaa monikertaviisumeiden lisääntynyt myöntäminen. Toisena syynä on pidetty suomalaisten matkailijoiden suuntautumista niihin maihin, joihin viisumia ei tarvita. Venäjän viisumiprosessi koetaan usein turhan monimutkaiseksi ja vaikeaksi, mikä voi olla syynä matkasuunnitelmista luopumiseen. (Salminen & Moshes 2009a, 22.)

Suomalaisten matkailu Venäjälle on 2010-luvun aikana osoittanut toipumisen merkkejä. Venäjän Federaation suurlähetystö ja konsulaatit ovat viisumeiden kasvavan kysynnän vuoksi siirtäneet viisumihakemusten käsittelyn erillisten viisumikeskusten tehtäväksi. Venäjän viisumikeskuksista vastaa Isobritannialainen VF Services Ltd. Viisumihakemuksia voidaan jättää Lappeenrannan, Turun ja Maarianhaminan viisumipalvelukeskuksiin, jotka ovat käytössä myös Suomessa oleskeleville muiden maiden kansalaisille. Viisumia voidaan edelleen hakea myös suoraan Venäjän suurlähetystöstä tai konsulaatista, mutta tällöin asiointille vaaditaan ajanva-

raus. Viisumikeskusten työ on pääosin hallinnollista, eivätkä ne itse tee viisumipäätöksiä, jotka ovat edelleen suurlähetystön ja konsulaattien vastuulla. (VFS Global 2009.)

Venäjän viisumit voidaan jakaa muutamaan eri luokkaan matkan (tai matkojen) tarkoituksen perusteella. Viisumiluokkia ovat turismi, liikematkat, opiskelu ja kauttakulku. Myönnettävän viisumin lajiin vaikuttaa arvio tulevasta rajanylitysten määrästä. Yleisiä viisumilajeja ovat kertaviisumi, kaksikertaviisumi, monikertaviisumi ja turistiryhmille suunnattu ryhmäviisumi. Monikertaviisumi mahdollistaa aktiivisemmän liikkumisen maiden välillä ja niiden voimassaoloaika vaihtelee yhdestä viiteen vuoteen. (Lähialuematkat 2011.) Monikertaviisumin rajoituksena on oleskeluaika, joka saa olla korkeintaan 90 päivää 180 päivän aikana. Rajoitus on sama kuin Schengen-maiden viisumeissa ja se otettiin käyttöön vuonna 2007, mitä aikaisemmin rajoituksia ei ollut. (Salminen & Moshes 2009a, 27.) Edellytyksenä monikertaviisumin saamiselle vaaditaan usein vähintään yksi myönnetty viisumi edellisen vuoden aikana ja perusteltu syy monikertaviisumin hakemiselle. Matkatoimistojen kokemukset monikertaviisumien vaatimuksissa ovat vaihtelevia. Imatralla toimivan Itämatkojen toimitusjohtaja Kimmo Veijalainen toteaa Etelä-Saimaalle antamassaan haastattelussa joulukuussa 2011 vuosiviisumien myöntämisessä olevan konsulikohtaisia eroja: toiset tulkitsevat sääntöjä tiukemmin ja toiset löysemmin. (Koskinen 2011, 4.)

Viisumien hinnat vaihtelevat noin 60 eurosta 180 euroon (VFS Global 2009). Viisumikeskusten käyttöönotto vuoden 2011 aikana on nostanut viisumien hintoja noin kahdellakymmenellä eurolla (Koskinen 2011). Viisumia voi hakea itsenäisesti tai matkatoimiston välityksellä, mikä on asiakkaalle hieman kalliimpi vaihtoehto. (Lähialuematkat 2011.) Viisumin myöntämisen edellytyksenä on useissa tapauksissa erillinen Venäjältä saatu kutsu tai puolto. Kutsulla tarkoitetaan pyyntökirjettä, jonka venäläinen yksityishenkilö tai organisaatio joutuu laatimaan halutessaan kutsua ulkomaalaisen henkilön Venäjälle. Pyyntökirjeen on oltava muodollisesti oikein tehty ja sen tulee olla alkuperäinen, leimalla ja tarpeeksi korkean johtajan allekirjoituksella varustettu. (Lähialuematkat 2011.) Aikaisemmin Suomellakin oli käytössään kutsujärjestelmä viisumilla Venäjältä Suomeen tuleville, mutta se nähtiin tarpeettomaksi laajasta väärinkäytöstä johtuen. Rajan läheisyydessä tapahtui esimerkiksi monistettujen kutsukirjeiden jakamista paikallisten kauppiaiden toimesta kaikille halukkaille. (Maahanmuuttovirasto 2011, 31.) Viisumipuolto on puolestaan Venäjän viranomaistahon konsulaatille tekemä toimeksianto, jonka perusteella hakijalle myönnetään tietyn tyyppinen ja tietyn ajan voimassa oleva viisumi. Turismitarkoitukseen tulevissa viisumeissa matkatoimistot hoitavat kutsujen järjestämisen ja puollot usein itse. (Lähialuematkat 2011.)

Viisumikäytäntöä on kritisoitu sen hankaluudesta, hitaudesta ja korkeista kustannuksista. Ne-lihenkisen perheen matkabudjetissa viisumikulut muodostavat helposti suuren osan matkan hinnasta. Viisumikeskusten käyttöönotto on luonut väliportaan asiakkaan ja konsulaatin välil-

le. Muutos on auttanut konsulaatteja keskittymään entistä enemmän venäläisten asiakkaiden palvelemiseen, mutta samalla se on aiheuttanut lisävaikeuksia viisumihakemusten tekemiselle. Koskinen (2011) kirjoittaa Venäjän viisumikeskuksen verkkolomakkeen monimutkaisuuden aiheuttavan päänvaivaa turisteille. Hakemuksessa vaaditut tiedot, kuten kutsuvan osapuolen referenssinumero, ovat vain harvoin viisuminhakijan tiedossa. Verkkosivuilla täytettävän viisuminhakulomakkeen lyhyt täyttöaika on myös aiheuttanut vaikeuksia viisuminhakijoille. Suomen matkatoimistoliiton puheenjohtaja Heli Mäki-Fräntin mukaan tilanteesta ovat hyötynneet eniten viisumivapaiden laivamatkojen järjestäjät ja matkatoimistot, jotka hankaluuksista johtuen joutuvat yhä useammin täyttämään hakemukset alusta loppuun matkailijan puolesta. (Koskinen 2011.) Venäjän federaation suurlähetystön mukaan suurin osa viisumihakemuksista tuleeekin matkatoimistojen kautta (Salminen & Moshes 2009b, 5).

Viisumiasioiden hoitamisen lisäksi Venäjälle suuntaavan suomalaisturistin on huolehdittava rekisteröitymisestä paikalliseen väestörekisteriin, mikäli matka on yli kolmen arkipäivän pituinen. Rekisteröinti on usein hankalaa niille matkustajille, jotka eivät asu hotellissa matkan aikana. Yksityishenkilönä vierailu tuttavien luona on hankalaa käytäntöjen monimutkaisuuden takia. Monet valitsevatkin hotellimajoituksen pelkästään rekisteröimisen helpottamiseksi. Venäläisille jotka vierailevat EU:n alueella ei ole rekisteröimisvaatimuksia, mikä on herättänyt keskustelua EU-kansalaisissa järjestelyn epäarvoisuuden takia. (Salminen & Moshes 2009a, 32.)

6.3 Suomen viisumeiden myöntäminen Venäjällä

Suomalaiselle viisumi- ja maahanmuuttopolitiikalle tyypillistä on, että viisumit ja oleskeluluvat on eriytetty kokonaan erillisiksi järjestelmiksi. Viisumi voidaan myöntää enintään kolme kuukautta kestävää oleskelua varten. Pidempiaikaista oleskelua varten on haettava oleskelulupaa, sillä viisumia ei myönnetä oleskeluluvan hakemisen tarkoitukseen. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 6-9.) Venäjällä Suomen Schengen-viisumeita myöntävät Moskovin suurlähetystö, Pietarin pääkonsulaatti sekä pääkonsulaatin toimipisteet Murmanskissa ja Petroskoissa. Pietarin pääkonsulaatin konsuliosasto on kasvanut näistä suurimmaksi ja se työllistää jatkuvasti noin 160 henkilöä. Suurin osa myönnettyistä viisumihakemuksista käsitellään Pietarin pääkonsulaatissa. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 52.)

Myönnettyjen Suomen viisumeiden lukumäärä on kasvanut vauhdilla viimevuosien aikana. Taulukossa 2 on kuvattu myönteisten ja evätyjen viisumipäätösten määrän kehitys lyhytaikaisviisumeiden, eli viisumityypin C osalta vuosien 2005-2010 aikana. Lukuihin sisältyvät kaikkien Suomen edustustojen tekemät viisumipäätökset, eivätkä ainoastaan Venäjällä myönnetty tai myöntämättä jätetyt viisumit. Taulukosta nähtävä erittäin voimakas myönnettyjen viisumeiden määrän kasvu johtuu lähes ainoastaan Venäjällä myönnettyistä viisumeista. Taulukosta

nähdään, että vuonna 2005 ja 2010 välillä myönnettyjen viisumeiden määrä on yli kaksinkertaistunut. Huomioitavaa on myös, että samassa ajassa evätyjen viisumipäätösten määrä on pysynyt verrattain samana. Aikaisempi noin kahden prosenttiyksikön hylkäysaste on laskenut yhteen prosenttiyksikköön. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 52.)

Vuosi	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Myönteiset	421 179	569 311	703 588	791 688	782 965	1 007 954
Evätyt	10 388	11 804	14 452	13 350	12 589	12 871

Taulukko 2 Myönteiset ja evätyt C-viisumit vuosina 2005-2010 (Euroopan muuttoliikeverkosto 2010.)

Matkailun määrän kasvu on näkynyt etenkin Pietarin pääkonsulaatissa, pääkonsuli Olli Perheentupa kertoo. Viisumihakemusten määrä on kolminkertaistunut viidessä vuodessa. Vuonna 2005 Pietarissa käsiteltiin 234 000 viisumihakemusta, vuonna 2009 noin 500 000 ja vuonna 2010 luku oli jo 743 500. Vuonna 2011 venäläisten viisuminhaku on rikkonut kaikki ennätykset ja Suomen-viisumien myöntäminen on pahasti ruuhkautunut. Konsulaatin ja viisumikeskuksen toiminta lähestyy jo rajojaan. Perheentupa arvioi, että nykyisissä käytännöillä vuodessa myönnettyjen viisumeiden maksimimäärä on noin 1,2 miljoonaa kappaletta. Suurempien hakemuserien käsittely vaatisi tilojen laajentamista ja henkilökunnan lisäämistä. Tavoitteena konsulaatilla on että viisumihakemukset pystytään käsittelemään 10 päivän kuluessa ja että tarkastusten laadusta ei tingitä kasvavasta kysynnästä huolimatta. (O. Perheentupa, henkilökohtainen tiedonanto 10.10.2011.)

Hakemuserien kasvusta johtuen myös Suomi on ulkoistanut viisumihakemusten käsittelyn Moskovassa ja Pietarissa erillisille viisumikeskuksille. Viisumikeskuksista vastaa Intialainen VFS Global. Viisumihakemusten vastaanottamisen ulkoistamisen valmistelu aloitettiin vuonna 2009, kun ulkoistamista koskeva muutos tuli Schengenin konsuliohjeistoon. Moskovin viisumikeskus avattiin kesäkuussa 2010 ja Pietarin viisumikeskus helmikuussa 2011. Pietarin viisumikeskus on suurin laatuaan maailmassa ja sitä on kutsuttu jopa viisumitehtaaksi. Viisumikeskuksessa työskentelee noin 200 henkilöä ja siellä on yhteensä 83 vastaanottoluukkua asiointia varten. Viisumihakemuksia jätetään noin 3000 päivässä. Hakemuserien määrä kasvaa vuoden loppua kohden joulun ja uudenvuoden lähestyessä. Viisumikeskuksen käyttöönotto on vähentänyt viisumihakijoiden asioimiseen kuluvaa aikaa. Odotusaika vuoronumerolla on vain muutamia minuutteja, kun aikaisemmin valtaosa asiointiajasta kului konsulaatin pihalla jonottamiseen. Nyt koko viisuminjättöprosessiin menee aikaa keskimäärin noin 15 minuuttia. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 28-29.) Viisumikeskus vastaa hakemuserien vastaanottamisen lisäksi myös valmiiden viisumeiden myöntämisestä. Kaikki viisumipäätökset tehdään edelleen kuitenkin konsulaatissa, eikä konsulaatin henkilökuntaa ole vähennetty viisumikeskuksen käytöstä huolimatta. Konsulaatti vastaanottaa itse yhä noin 200 viisumihakemusta päivässä. Konsulaat-

tissa asioivien viisumeiden hinta on 35 euroa, mutta asiointi edellyttää ajanvarausta. Viisumikeskuksessa hintaan lisätään 21 euron käsittelymaksu mikä luo kokonaishinnaksi yhteensä 56 euroa. (O. Perheentupa, henkilökohtainen tiedonanto 10.10.2011.)

Monikertaviisumit muodostavat valtaosan myönnettyistä viisumeista. Niiden myöntämisessä noudatetaan kaavaa, jossa ensikertalaiselle voidaan myöntää enintään 6kk voimassa oleva viisumi. Kun hakija seuraavan kerran hakee monikertaviisumia, hänelle voidaan myöntää vuodenajan voimassaoleva viisumi ja myöhemmin jopa 5 vuotta voimassaoleva viisumi. Salminen ja Moshes toteavat (2009a, 31) monikertaviisumeiden osuuden olevan yli 80 prosenttiyksikköä kaikista myönnettyistä viisumeista. Perheentupa arvioi, että vuonna 2011 Pietarin konsulaatin myöntämistä viisumeissa monikertaviisumeiden osuus on ollut vieläkin suurempi, jopa 95 prosenttiyksikköä. Tästä johtuen myönnettyjen viisumeiden lukumäärästä ei voida arvioida odotettavissa olevia rajanylittäjien määriä kovinkaan tarkasti. (O. Perheentupa, henkilökohtainen tiedonanto 10.10.2011.) Ulkoasiainministeriön arvion mukaan monikertaviisumeiden suuri määrä tarkoittaa sitä, että noin 10 prosenttiyksikköä pietarilaisista pitää hallussaan jatkuvasti Suomen monikertaviisumia. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 27.)

6.4 Viisumikontrolli

Kaikista Pietarissa tehdyistä viisumihakemuksista myöntämättä jätetään noin 0,7 prosenttiyksikköä, eli noin 5000 hakemusta vuodessa. Viisumipäätöstä tehtäessä hakemuksen tiedot syötetään viisumijärjestelmä Suviin, joka tarkistaa automaattisesti tietyt perusrekisterit. Hakijan tiedot tarkastetaan erilaisista rekistereistä, joista osa on kansallisia ja osa kansainvälisiä Schengen-alueen rekistereitä. Suomessa tehdyt rikkomukset, kuten kertyneet liikennesakot tai tehdyt rikokset, ovat yksi syy hakemuksen hylkäämiselle. Syynä hakemuksen hylkäämiseen voi olla myös selkeä maahantulokielto, joka hakijalle on langetettu syystä tai toisesta. (O. Perheentupa, henkilökohtainen tiedonanto 10.10.2011.) Mikäli hakijan passista ilmenee, että joku toinen Schengen-maa on evännyt häneltä viisumin aikaisemmin, otetaan yhteyttä kyseisen maan edustustoon tilanteen selvittämiseksi. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 21.)

Viisumihakemusta myönnettäessä keskeisessä roolissa on sen harkinta, aikooko hakija poistua Schengen-alueelta ennen viisumin päättymisajankohtaa. Konsulaatin myöntämät viisumit ovat Schengen-viisumeja, joilla saa matkustaa muihinkin Schengen-sopimuksen piiriin kuuluviin EU-jäsenvaltioihin kuin Suomeen. Pääasiallisen kohdemaan on kuitenkin oltava Suomi, jos viisumia haetaan Suomen edustustosta. Aikaisemmin myönnetyn Suomen viisumin väärinkäyttö, kuten sen käyttäminen ponnahtauslautana siirtymisessä muuhun Eurooppaan, on yleinen syy hakemusten hylkäämiselle. Epäilyttävät asiakirjat viedään edustustossa työskentelevän poliisin tai Rajavartiolaitoksen yhdysmiehen tutkittavaksi. Viisumihakemukselle voidaan pyytää

lausunto myös ulkoministeriöstä tai Suojelupoliisilta. Tarvittaessa hakija voidaan pyytää haastatteluun selvittämään matkan tarkoitusta. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 13.)

Suomen viisumipolitiikkaa on arvosteltu niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Syytökset perustuvat melko vapaaseen viisumien myöntämiseen, jatkuvasti kasvaviin viisumien määriin sekä monikertaviisumien suureen osuuteen myönnetystä viisumeista. Toisin kuin monet muut EU-maat, Suomi myöntää suhteellisen helposti pitkäkestoisia monikertaviisumeita. Monikertaviisumien löyhää myöntämistä perustellaan sillä, että niiden myöntäminen lievittää viisumiyksikön työmäärää ja painetta. Suomen edustustot haluavat panostaa viisumiprosessin hankaloittamisen sijaan viisuminhakijoiden profilointiin, mikä edesauttaa epätoivottujen tapauksien karsimista viisuminhakijoista pois. Näissä profiloinnin kautta esiin nostetuissa tapauksissa liiteasiakirjojen aitoutta tutkitaan hyvinkin tarkkaan. Monet EU-maat haluaisivat monimutkaistaa viisumien saamista vaatimalla esimerkiksi matkaa varten käytettävän ajoneuvon omistustodistuksen esittämistä. Tämänkaltaisten toimenpiteiden hyödyllisyys koetaan Suomen kannalta vähäisiksi ja niistä aiheutuva työ turhaksi. (T. Nieminen, henkilökohtainen tiedonanto 15.3.2012.) Vaikka jotkut tahot ovat esittäneet arvostelua Suomen viisumilinjasta, edustusto ei ole saanut juuri minkäänlaista palautetta siitä, mitä olisivat siitä aiheutuvat todelliset ongelmat muille Schengen-maille. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 34.)

7 Viisumivapaus

EU ja Venäjän tekivät aloitussiirron viisumivapautta koskevassa keskustelussa Pietarin huippukokouksessa 31. toukokuuta 2003, jolloin Venäjän presidentti Vladimir Putin esitti ehdotuksensa viisumivapaudesta. Kokouksessa sovittiin viisumivapaan matkustamisen edellytyksien tarkistamisesta yhtenä pitkän aikavälin mahdollisuuksista. (Europa 2007.) Vuonna 2005 viisumivapaus saavutti aseman yhtenä EU:n ja Venäjän yhteisistä tulevaisuuden tavoitteista. Tämä johti nykyiseen viisumihelpotussopimukseen, joka allekirjoitettiin toukokuussa 2006 ja astui voimaan heinäkuussa 2007. Nykyinen viisumimenettely hiertää Venäjän ja EU:n suhdetta ja kertoo, että todellisesta strategisesta kumppanuudesta ei voida vielä puhua. Viisumivapauden toteutumista pidetään todennäköisenä Venäjällä, Suomessa ja muualla Euroopassa, mutta sen aikataulua on vaikea ennustaa. (Salminen & Moshes 2009b, 2-4.)

Taloudellisen ja kulttuurillisen yhteistyön lisääntyessä myös henkilöliikenne EU:n ja Venäjän välillä kasvaa. Viisumivapaus helpottaisi miljoonien vuosittaisten rajanylittäjien elämän lisäksi myös taloudellista kanssakäymistä. Viisumivapauden saavuttaminen olisi sekä EU:lle että Venäjälle hyvä keino kohentaa imagoaan vastapuolen kansalaisten silmissä. Pitkissä viisumijonoissa jonottaminen ja kiskurihinnan maksaminen eivät edistä helpompaa matkustamista tai kommunikaatiota osapuolten välillä. (Salminen & Moshes 2009b, 7.) Venäjä on antanut virallisissa lausunnoissa viisumivapaudesta selkeästi myönteisen kuvan. Viisumivapauden hyötyjen

onkin arvioitu olevan suuremmat Venäjälle kuin EU:lle. On siis ymmärrettävää että viisumivapaus on jopa nostettu yhdeksi Venäjän tärkeimmistä yhteistyötavoitteista EU:n kanssa. (Salminen & Moshes 2009a, 6-9)

Helsingin-sanomat kirjoittaa huhtikuussa 2012 Venäjän vaativan viisumivapautta virkamiehille. Useat venäläiset sanomalehdet ovat kirjoittaneet Moskovan vaativan, että EU:n ja Venäjän viisumihelpotussopimukseen lisättäisiin viisumivapaus virkapassin omistajille. Ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön päällikkö Päivi Blinnikka toteaa, että sopimus on tarkoitus allekirjoittaa lähiaikoina. Nykyisin diplomaattipassi mahdollistaa viisumivapaan matkustamisen, mutta Venäjä myöntää niitä vain erittäin pienelle määrälle korkea-arvoisia virkamiehiä. EU:n uskotaan epäilevän Venäjän virkapassien myöntämisen valvontaa, mikä olisi syynä sille, että niitä ei haluta sisällyttää viisumivapauden piiriin. Virkapasseja myönnetään valtion virkamiehille työmatkoja varten ja niitä uskotaan olevan käytössä noin 40 000 kappaletta. (Ahonen 2012, 6.)

Matkailuala toivoo viisumivapautta. Valtakunnallinen matkailu- ja ravintolapalveluyhdistys Mara toivoo Suomelta entistä aktiivisempaa roolia Venäjän ja EU:n välisissä viisumivapausneuvotteluissa. Mara:n toimitusjohtaja Timo Lappi kertoo Etelä-Saimaalle antamassaan haastattelussa joulukuussa 2011 toivovansa viisumivapauden tulevan voimaan mahdollisimman pian. Viisumivapaus merkitsisi piristysruisketta koko Suomen matkailu- ja ravitsemispalveluille, jonka vaikutus olisi huomattavan suuri etenkin Kaakkois-Suomessa. Jos viisumivapaus kaksinkertaistaisi rajanylittäjien määrän, niin Suomen saamat matkailutulot kasvaisivat lähes samassa suhteessa. (Tiilikainen 2011, 6.)

Kauppalehti kirjoittaa helmikuussa 2012 liikejohdon konsultointiyhtiö The Boston Consulting Groupin (BCG) tekemästä raportista, jossa analysoidaan Suomen houkuttelevuutta investointikohteena. Raportti on laadittu vuorineuvos Jorma Elorannan pyynnöstä ja aineiston yksi osa käsittelee viisumivapauden mahdollisuuksia. BCG:n mukaan rajan avaaminen venäläisille ja erityistalousalueen luominen toisi paljon uutta rahaa ja työpaikkoja Suomeen. Venäläisten liikkuvuuden helpottaminen ja rajanylityksen nopeuttaminen loisivat erityisyyttä uusille investoinneille, joille muuten ei ole tarpeeksi perusteita. BCG:n toimitusjohtaja Tuukka Seppä uskoo erityistalousalueen mahdollisuuksiin. Erityistalousalueella olisi verotukseen ja tullaukseen liittyviä helpotuksia, jotka tarjoaisivat venäläisille ja Venäjälle suuntautuvalla liiketoiminnalla uusia mahdollisuuksia. Erityistalousalue voisi sijaita Kaakkois-Suomessa tai pääkaupunkiseudulla. Vaikka Kaakkois-Suomen kauppa on kasvanut paljon turismivirran takia, jatkossa turismista hyötyvä alue voisi olla paljon suurempi. (Herrala 2012, 7.)

Elinkeinoministeri Jyri Häkämies ei ole erityistalousalueesta samaa mieltä. Häkämies toteaa kauppakamarin suunnitelleen vastaavaa jo 15 vuotta sitten, mihin EU suhtautui kriittisesti.

EU:n jäsenmaana Suomi on unionin linjausten varassa ja erityistalousalueen edellyttämistä veroeduista ei voida päättää kansallisesti Suomessa. Häkämies toteaa, että EU ei ole myöntänyt vastaavankaltaisia veroetuja pitkiin aikoihin. Erityistalousalueen sijaan hän ehdottaa Kaakkois-Suomen kasvusopimusta, mikä olisi valtion ja alueen välinen suunnitelma Suomen ja Venäjän välisen kaupan edistämiseksi. Kasvusopimuksessa tavoitteita voitaisiin asettaa sujuvammalle rajanylitykselle, liikennetarkoituksille ja ostosmatkailun kehittämiseksi. (Kantola 2012, 7.)

Raportissaan BCG ehdottaa myös lyhytaikaisten viisumeiden myöntämismahdollisuutta raja-asemille matkailun edistämiseksi. Tämä vaatisi suuria panostuksia raja-asemien kehittämiseen, mutta BCG:n arvion mukaan sijoitukset tulisivat moninkertaisina takaisin. (Herrala 2012, 7.) Lyhytaikaisten viisumeiden myöntömahdollisuus raja-asemille ei innosta Rajavartiolaitoksen esikuntaa: menetelmä ei olisi parhaita keinoja lähestyä viisumivapautta. Schengenin viisumisäädöksen mukaisesti viisumeja voidaan kyllä myöntää raja-asemilla, mutta pykälä on tarkoitettu erikoistapauksiin ja kiireellisiin hätätilanteisiin. Uusi käytäntö vaikeuttaisi toimintaa raja-asemilla, samalla kun siitä saatavat hyödyt ja sen käyttäjäkunta ovat kyseenalaisia. Menetelmä voisi sopia äkillisten liikematkojen yhteyteen, mutta lähtökohtana on kuitenkin se, että viisumit hankitaan edustustoista. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

7.1 Viisumivapauden haasteet

Monet kokevat viisumeiden olevan käytäntönä vanhentunut ja pelkkä hidaste kansainvälisen kanssakäymisen tiellä. Viisumivapauden hitaaseen edistymiseen on kuitenkin omat syynsä ja viisumivapauden tiellä on yhä useita haasteita, jotka täytyy ratkaista. Viisumivapauden haasteet voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: poliittisiin, teknisiin ja turvallisuusluontoisiin ongelmiin. Ongelmaton rajayhteistyö ja rajatarkastusten sujuvuus on yksi edellytys viisumivapauden toteutumisesta. Rajaliikenteen lisääntyessä viranomaiset molemmiin puolin rajaa ovat tähän asti suoriutuneet tehtävistään vaaditulla tasolla, osoittaen samalla viisumikäytännön edelleen toimivaksi ratkaisuksi. (Salminen & Moshes 2009a, 6-9.)

7.1.1 Poliittiset haasteet

Viisumivapauden edistämisestä sovittiin ensimmäisen kerran vuonna 2003 ja lähes 10 vuotta myöhemmin sitä edelleen käsitellään pitkän aikavälin tavoitteena. Kaikki toimijat Venäjän ja EU:n leireissä eivät ole olleet tyytyväisiä viisumivapauden hitaaseen kehitykseen ja toistaiseksi päämäärättömään aikatauluun. Todellisuudessa tavoitteiden täyttymiseksi on tehty vasta hyvin vähän. Viisumivapautta hidastavista esteistä puhuttaessa esille nostetaan usein pelkäs-

tään tekniset vaikeudet ja rajavalvonnan ongelmat. Todellisuudessa kyse on yhä myös poliittisista esteistä ja hidasteista varsinkin EU:n puolella.

Viisumivapauden toteutumisessa ei ole kysymys ainoastaan EU:n ulkopoliitikasta, vaan myös jäsenvaltioiden sisäpolitiikasta. Aihe onkin nostattanut useita kiihkeitä keskusteluita jäsenvaltioiden kesken. Eri mailla on huomattavan erilaisia intressejä ja näkemyksiä viisumivapauden edistämiseksi. Monilla Etelä-Euroopan mailla on venäläisturisteista varsin yksipuolisen kuva, eivätkä viisumivapauden mahdolliset ongelmat tunnu näitä maita juuri vaivaavan. Maat kuten Italia, Espanja ja Portugali haluavat edistää viisumivapautta innokkaasti, sillä niissä vierailevat lähinnä ainoastaan rikkaat venäläisturistit, jotka tuovat paljon rahaa ostosmatkoillaan. Keski- ja Itä-Euroopan maat ovat asian suhteen paljon pidättyväisempiä, sillä niillä on monipuolisempi kuva viisumivapaudesta ja venäläisistä yleensä (T. Mäkelä henkilökohtainen tiedonanto 14.3.2012)

Keväällä 2008 monet EU-poliitikot puhuivat viisumivapauden nopeuttamisen puolesta. Heihin lukeutuivat muun muassa Italian silloinen pääministeri Silvio Berlusconi ja uutena Suomen ulkoministerinä aloittanut Alexander Stubb, joka esiintyi koko ulkoministerikautensa ajan viisumivapauden voimakkaana puolestapuhujana. Samana vuonna Venäjän ulkoministeri Sergei Lavrov korosti Venäjän myönteistä asennetta viisumivapautta kohtaan toteamalla Venäjän olevan valmis viisumivapauteen heti kun EU on siihen valmis. Kahden tai useamman jäsenvaltion puolto ei EU tasolla kuitenkaan riitä päätöksentekoon, vaan siihen tarvitaan kaikkien jäsenmaiden puolto. (Salminen & Moshes 2009a, 11.) Kevään 2012 presidentinvaalien yhteydessä ehdokailta kysyttiin MTV3:n järjestämässä vaalitentissä 14.12.2011 heidän henkilökohtaisista suhtautumisistaan viisumivapauden edistämiseen. Kuusi kahdeksasta presidenttiehdokkaasta kannatti viisumivapauden nopeuttamista. Ainoastaan Perussuomalaisten ehdokas Timo Soini ja Kristillisdemokraattien ehdokas Sari Essayah eivät olleet valmiita nopeuttamaan viisumivapauden edistymistä. (Presidenttitentti 14.12.2011.)

Eurooppalainen viisumipoliitikka perustuu yhä pitkälti olemassa oleviin ennako-oletuksiin ja asenteisiin. EU:n puolelta tarvittu asennemuutos asian edistämiseksi on se, että venäläisiä ei enää nähtäisi pelkästään mahdollisena turvallisuushkana. Asenteenmuutos on vähitellen tapahtumassa, mikä on ainoastaan luonnollista satojentuhansien venäläisten asuessa EU:n jäsenmaiden alueella. (Salminen & Moshes 2009, 6-9) Yhtenä todisteena EU:n asenteenmuutoksesta Itä-Euroopan maiden viisumikäytäntöjä kohtaan on Ukraina, johon EU-kansalaiset voivat jo matkustaa ilman viisumia 90 päivän ajaksi (Foreign & Commonwealth Office 2012). Viisumivapaus edellyttää muutoksia asenteissa ja ulkopoliitikassa myös Venäjän puolella. Koska Venäjä on innokas viisumivapauden edistämisessä, on sanottu että viisumivapautta voidaan käyttää eräänlaisena vipuvartena Venäjän sisäisen muutoksen aikaansaamisessa. (Salminen & Moshes 2009a, 13.)

Viisumivapauden toteutumista pidetään todennäköisenä, mutta sen toteutumisen aikataulua on vaikea ennustaa. Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Alexander Stubb toivoo viisumivapauden toteutuvan vuoteen 2018 ja Venäjän jalkapallon MM-kisoihin mennessä. Stubbin mielestä on vanhanaikaista ajatella, että venäläisten kanssa tulisi suurempia ongelmia viisumivapauden myötä kuin muiden naapurimaidenkaan kanssa. Mitä matalammat rajat Suomen ja Venäjän välillä on, sitä parempi, Stubb toteaa. (Suomen Tietotoimisto 2011.)

7.1.2 Tekniset haasteet

Tekniset haasteet liittyvät pitkälti rajatarkastuksen suorittamiseen, mikä vaikeutuu viisumien muodostaman ennakkokontrollin poistuessa ja rajanylittäjien määrän lisääntyessä. Nykytilassaan rajanylityspaikat eivät ole valmiita viisumivapauteen, vaan niitä täytyy kehittää edelleen. (Salminen & Moshes 2009a, 47-48.) EU:n keskeisimmät vaatimukset viisumivapauden toteutumiselle rajavalvonnan kehittämisen lisäksi ovat passien luettavuuden ja luotettavuuden parantaminen, sekä korruption kitkeminen niin, ettei passeja voi ostaa laittomasti. Venäjällä dokumenttien luotettavuus on tunnetusti huono ja kaikki perinteiseen passiin ja viisumihakemukseen tarvittavat dokumentit voi hankkia itselleen laittomassa katukaupassa. Suomi on esittänyt omina vaatimuksinaan viisumivapaudelle rekisteröintivelvollisuuden poistamista Venäjällä vierailevilta ulkomaalaisilta sekä työlupien saannin helpottamista. (Euroopan muutoliikeverkosto 2011, 34.) Rajavartiolaitoksen toiminnalle teknisen haasteen muodostavat myös EU-tasolla suunnitellut uudet järjestelmät ja niiden käyttöönotto. Järjestelmät kuten VIS, EES ja RTP ovat tarkoitettu työn helpottamiseksi, mutta niiden käyttöön valmistautuminen ja uusien järjestelmien käyttöön tottuminen vie oman aikansa. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Kansallisen väestörekisterin puute Venäjällä on yksi viisumivapauden ja biometrinen passien käyttöönoton edistämisen esteistä. Järjestelmän puutteesta johtuen tarkkoja tietoja voimassa olevien ulkomaanpassien lukumääristä ei ole saatavilla. Venäjän federaation maahanmuuttovirasto arvioi, että ulkomaanpasseja on käytössä 12-15 miljoonaa kappaletta. Väestörekisteriä kehitetään ja passijärjestelmää ollaan muuttamassa biometriseksi. Salminen ja Moshes kirjoittavat (2009b, 6) että vuoden 2010 jälkeen kaikkien Venäjällä myönnettyjen passien oli tarkoitus olla biometrisiä. Tähän tilanteeseen ei kuitenkaan ole vielä päästy O. Perheentupa toteaa. (O. Perheentupa, henkilökohtainen tiedonanto 10.10.2011.) Brysselin huippukokouksessa 15 joulukuuta 2011 EU ja Venäjä sopivat viisumivapautta vauhdittavista toimenpiteistä, heti kun biometrinen passien käyttöönottoa saadaan vietyä Venäjällä pidemmälle. (Suomen tietotoimisto 2011.)

7.1.3 Turvallisuusluontoiset haasteet

Turvallisuusluontoiset haasteet ja pelot liittyvät pitkälti viisumikäytännön tarjoaman ennakkokontrollin poistumiseen ja venäläisten hallitsemattomaan siirtymiseen Schengen-alueelle. Useimmissa EU-maissa ulkoasianministeriöt vastaavat viisumien myöntämisestä ja sisäisen turvallisuuden asiat kuuluvat sisäasiainministeriöille. Joissain tapauksissa ministeriöiden näkemykset viisumivapaudesta eroavat suuresti toistaan. Esimerkiksi Suomen ulkoasianministeriö on ollut pitkään viisumivapauden kannalla, mutta sisäasiainministeriön edustajat kokevat nykyisen viisumikäytännön liian löysäksi. Eroavista mielipiteistä huolimatta Suomessa noudatetaan yhteisen politiikan linjaa, mikä on viisumivapausmyönteinen. Tämä ei kuitenkaan ole tilanne kaikissa EU ja Schengen-maissa. (Salminen & Moshes, 2009a, 45.)

Monet EU-maat pelkäävät venäläisten maahantulon ja maahanmuuton kasvavan hallitsemattomasti, mikäli sitä ei jatkossa pysytä kontrolloimaan viisumien avulla. Viisumikontrollin tarjoamasta mahdollisuudesta estää epätoivottuja henkilöitä pääsemästä Schengen-alueelle ei haluttaisi luopua. Ilman viisumikontrollia rajanylittämäärän vaihteluun ei voida varautua millään tavalla, vaan tarvittavat ennusteet rajanylittäjien määrästä on luotava olemassa olevan tilastotiedon perusteella. Viisumivapauden pelätään helpottavan etenkin muiden kolmansien maiden kansalaisten laitonta maahantuloa Schengen-alueelle Venäjän kautta, johon he tarvitsisivat ainoastaan väärennetyn Venäjän viisumivapaan passi. Tämä viestii heikkouksista maiden sisäisissä lainsäädännöissä esimerkiksi maahanmuuton osa-alueella, minkä puutteita on paikattu viisumikontrollilla. (T. Nieminen, henkilökohtainen tiedonanto 15.3.2012.) EU:n ja Venäjän välisen molemminpuolisen takaisinottosopimuksen toteuttaminen viisumivapauden aikana on myös kyseenalaista. Venäläisen työvoiman siirtymisestä Eurooppaan ollaan montaa eri mieltä. Suomi, Viro ja Puola eivät näe työperäistä muuttamista ongelmana, mutta Saksa on esittänyt pelkonsa venäläisen työvoiman ryntäyksestä ja kontrollin menettämisestä työperäisen muuton hallitsemisessa. (Salminen & Moshes, 2009a, 45.) Turvallisuusluontoisen haasteen muodostavat myös rikolliset ja heidän liikkumisensa helpottuminen idästä Eurooppaan viisumivapaustilanteessa. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 46-47.)

7.2 Viisumivapauden ongelmat rajatarkastukselle

Viisumivapausneuvottelut etenevät EU-tasolla Rajavartiolaitoksesta riippumatta. Rajavartiolaitoksen esikunnassa uskotaan viisumivapauden toteutumiseen, mutta myöskään he eivät osaa arvioida toteutumisaikankohtaa tarkasti. Rajavartiolaitoksen ja tullin tärkeimpänä tehtävänä on valmistautua suoritutmaan viisumivapauden luomista haasteista. Viisumivapaudesta on Suomessa tehty useita julkisia ja vähemmän julkisia hankkeita. Tehdyistä tutkimuksista suurin osa on luottamuksellisia, eivätkä ne ole julkisesti saatavilla. Viisumivapaustutkimusta

tehdään jatkuvasti, mutta aiheen parissa on yhä paljon työsarkaa jäljellä. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Viisumivapauden ongelmat rajatarkastukselle liittyvät pitkälti edellisessä kappaleessa käsiteltyihin teknisiin haasteisiin. Toteutuessaan viisumivapaus tulisi lisäämään Venäjän ja Suomen välistä rajaliikennettä entisestään. Ongelmana ei tulisi olemaan niinkään tarkastusten suorittaminen, vaan tarkastettavien määrät. Rajaliikenteen lisääntyminen on suurin yksittäinen ongelma rajatarkastusten suorittamiselle, mutta viisumeiden käytöstä luopuminen aiheuttaa myös muita ongelmia. Rajatarkastuksen toteuttamisen ja rajavalvonnan kannalta viisumivapaus ei vaadi mitään erityisvaiheita tai porrastusta, jos rajatarkastusmenetelmät ja rajanylityspaikkojen infrastruktuurit saadaan riittävän hyvään kuntoon. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Esimerkkitapausta EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden kaltaisesta tilanteesta on vaikea löytää historiasta, kun huomioidaan maantieteelliset olosuhteet ja käytössä oleva viisumikäytäntö. Puolan raja Ukrainan ja Valko-Venäjän kanssa on Rajavartiolaitoksen kannalta kiinnostava. Mikäli EU:n viisumivapaus tulisi Venäjän lisäksi ajankohtaiseksi myös Ukrainassa tai Valkovenäjällä olisi Suomen yhteistyö Puolan kanssa todennäköistä. Jokainen Schengen-valtio vastaa lähtökohtaisesti kuitenkin omista rajoistaan. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Viisumivapauskeskustelu etenee myös Moldovan ja Ukrainan kanssa. On mahdollista että Moldovan ja Ukrainan viisumivapaus etenee samanaikaisesti Venäjän kanssa. On myös mahdollista että Moldova saavuttaa viisumivapauden muita aikaisemmin ja Ukraina sekä Venäjä seuraavat myöhemmin perässä. (M. Rytkönen 13.4.2012.)

Kun esimerkkitapauksia haetaan Euroopan ulkopuolelta, esille nousee Meksikon ja Yhdysvaltojen välinen raja, josta voidaan ottaa mallia rajaliikenteen hallinnan näkökulmasta, mutta muuten tilanne on Suomen ja Venäjän välisellä rajalla kovin erilainen. Yhdysvaltojen ja Meksikon rajalla ilmasto mahdollistaa työskentelyn ulkona myös talvisaikaan, mikä helpottaa rajainfrastruktuurin suunnittelua. Suomessa talvi hankaloittaa ulkona työskentelyä ja tekniikan toimintaa, kuten mobiililaitteiden käyttöä rajatarkastusten suorittamisessa. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

7.2.1 Rajanylittäjien määrän kasvu

Kaakkois-Suomen rajavartioston komentajan eversti Pasi Kostamovaara toteaa toukokuussa 2011 Helsingin-Sanomille antamassaan haastattelussa, että viisumivapaus toteutuessaan jopa kaksinkertaistasi Venäjältä tulevien rajanylittäjien määrän hyvin lyhyen ajan sisällä. Tähän arvioon on päädytty Itä-Suomen tullin, Rajavartiolaitoksen ja poliisin laatimassa sisäisessä raportissa mihin on koottu laajasti viisumivapauden mahdollisesti aiheuttamia seurauksia.

Vuoden 2010 lukujen valossa maarajalla tapahtuvien rajanylitysten määrä kasvaisi lähemmäs 15 miljoonaa tapahtumaa vuodessa. Tähän määrään sisältyisivät myös ne henkilöt joiden viisumihakemukset on aikaisemmin hylätty jo konsulaatissa. (Saarinen 2011.) Konsuli O. Perheentupa arvioi viisumivapauden koittaessa rajanylittäjien määrän kasvavan ainakin 50 prosenttiyksikköä nykyisestä. Viisumivapaustilanteessa konsuli arvioi Suomen kärsivän Venäjää enemmän. Rajojen pitkät autojonot ovat jo nyt ongelma sekä Venäjän että Suomen puolella, eikä viisumivapaus vaikuttaisi asiaan myönteisesti.

Rajavartiolaitoksen esikunnan tuoreimman arvion mukaan rajanylittäjien määrä tulee kasvamaan seuraavan 5 vuoden aikana 5-15 prosenttia nykyisestä. Viisumivapauden todennäköisenä toteutumisajankohtana lähempänä vuosikymmenen loppua, rajanylittäjien vuotuinen määrä voisi olla jo lähemmäs 12 miljoonaa vuodessa. Tämä luku tulisi sitten kaksin- tai jopa kolminkertaistumisen hyvin lyhyessä ajassa. Tällöin rajanylittäjien määrä voisi olla jopa lähemmäs 25-30 miljoonaa vuodessa. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Viisumivapauden koittaessa erityisesti venäläisten matkailijoiden määrä Suomeen kasvaisi, sillä pietarilaisten matkailupotentiaali on suuri, Kostamovaara toteaa. Pietarin noin viidestä miljoonasta asukkaasta jopa neljälläkymmenellä prosentilla on hallussaan ulkomaan passi ja heistä noin puolet on vieraillut Suomessa. Kuten aikaisemmin on todettu kuitenkin vain pieni osa pietarilaista matkustaa vuosittain Suomeen. Rajatarkastusten toteuttamiseen viisumivapaustilanteessa vaikuttaisi suuresti se, kuinka paljon pietarilaisten osuus tulisi kasvamaan nykyisestä. Nykyisin suurin osa venäläisturisteista kuuluu tulojensa perusteella hyvinvoivimpaan kolmannekseen. Viisumivapaus alentaisi lähtökynnystä myös muille tuloluokille, jos halvimmillaan noin 50 euron hintaista viisumia ei tarvitse enää hankkia. (Saarinen 2011.) Venäläisturistien suosituimpina matkailukohteina ovat olleet Turkki ja Egypti niiden viisumivapaudesta johtuen, mutta tähän tilanteeseen saattaisi tulla nopeasti muutos jos Suomeen pystyisi matkustamaan myös ilman viisumia. Vaikka suurin kasvu tulisi tapahtumaan Venäjältä Suomeen, ei pidä unohtaa että viisumivapaus lisääisi liikennettä myös toiseen suuntaan. Suomesta tulisi kauttakulkumaa Venäjälle suuntaaville EU-kansalaisille ja myös suomalaisten matkailu Venäjälle tulisi kasvamaan. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Matkustajaprofiilien monipuolistuminen näkyisi myös autokannassa. Venäjältä saapuvien ajoneuvojen on oltava ajokuntoisia ja täytettävä tieliikennelain vaatimukset. Suomalaiseen tieliikenneverkkoon liittyvien venäläisten ajoneuvojen huono kunto on herättänyt keskustelua ja turvallisuuden tunnetta rajanylityspaikkojen lähialueiden asukkaissa 90-luvulta lähtien. Huonokuntoiset autot eivät tällä hetkellä muodosta ongelmaa, mutta viisumivapaustilanteessa todellisuus voi olla toinen. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Venäläisturistien liikennekäyttäytymiseen on kiinnitetty erityistä huomiota viime-

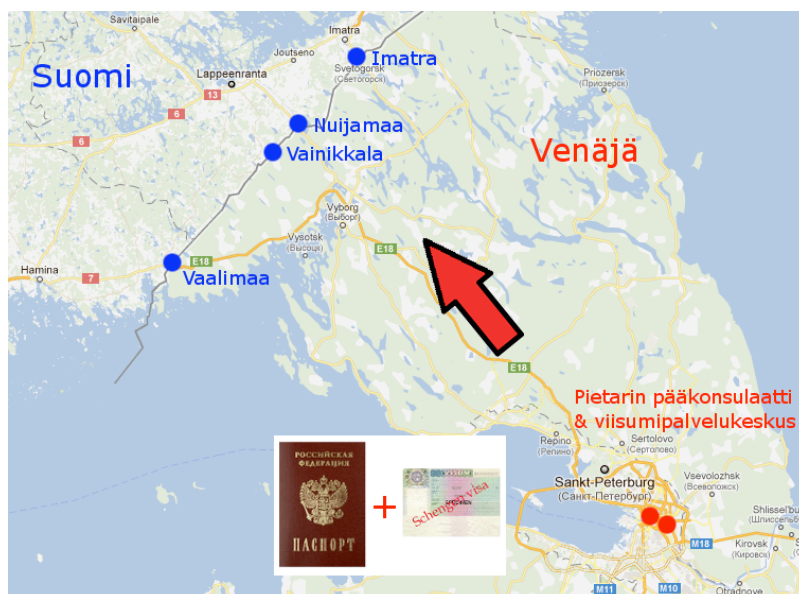
vuosien aikana. Joulukuussa 2011 itärajalla annettiin tietotoiskuja venäläisautoilijoille Suomen liikennepöytäkirjasta poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteisvoimin. Tietotoiskujen avulla haluttiin lisätä tietämystä talvirengaspolusta, turvavyön, matkapuheliemien ja ajovalojen käytöstä, rattijuopumuksista ja tutkanpaljastimen hallussapidosta. Etenkin tutkanpaljastimien takavarikot ovat moninkertaistuneet muutaman viimevuoden aikana: vuonna 2011 niitä takavarikoitiin yli 2200 kappaletta. Yleisin syy tutkanpaljastimen hallussapitoon on tietämättömyys, sillä Venäjällä laite on täysin laillinen. (Saarinen 2012.)

Viisumivapaus aiheuttaisi myös raskaan liikenteen kasvua, mikä puolestaan vaikuttaisi kaikkien tarkastusten suorittamiseen rajanylityspaikoilla. Itäisen tullipiirin johtaja Tommi Kivilaakso toteaa Vainikkalan rajanylityspaikan ylittäneen jo ajat sitten kaikki laskennalliset kapasiteettirajansa, mistä on aiheutunut pitkiä Venäjälle pyrkivien rekkojen jonoja, vaikka raskaan liikenteen määrä on yhä kaukana taantumaa edeltävistä huippuvuosista. Jonotustilojen puutteen takia rekkajonot ovat pahimmillaan venyneet valtatie kuudelle Imatran ja Lappeenrannan alueelle. Vaalimaalla rekkojen ylityksiä voi tavallisena arkipäivänä olla yli 900. Juhannuksena 2011 Vaalimaan rekkajono kasvoi 15 kilometrin mittaiseksi. (Muurinen 2010.)

7.2.2 Ennakkokontrollin puuttuminen

Nykyisen viisumikontrollin aikana Schengen-alueelle saapuvien henkilöiden maahantuloedellytyksien täyttyminen varmistetaan kaksi kertaa. Ensimmäisen kerran tämä tehdään viisumihakemuksen käsittelyvaiheessa ja toisen kerran rajanylityksen yhteydessä. Viisumikontrollin toimintatapa on esitetty kuviossa 5. Kuviossa punaisella värillä merkityissä Pietarin pääkonsulaatissa ja viisumipalvelukeskuksessa suoritetaan viisumihakemuksen käsitteleminen ja viisumin myöntäminen. Samalla maahantuloedellytysten täyttyminen tarkastetaan ensimmäisen kerran. Toisen kerran viisuminhaltijan maahantuloedellytysten täyttyminen tarkastetaan sinisellä värillä merkatuissa rajatarkastuspisteissä Suomen ja Venäjän rajalla.

Rajavartiolaitos suorittaa rajatarkastuksia viisumihallinnosta riippumattomana. Perusteellinen rajatarkastus suoritetaan samanlaisena kaikille kolmansien maiden kansalaiselle viisumivapaisuudesta riippumatta. Siksi maahantuloedellytyksien täyttymisestä täytyy varmistua rajanylityksen yhteydessä, vaikka rajatarkastuksen näkökulmasta maahan pyrkivän henkilön maahantuloedellytyksistä on jo kertaalleen varmistuttu silloin kun viisumi on hänelle myönnetty. Lopullinen päätös henkilön Schengen-alueelle laskemisesta on aina rajatarkastajalla. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 14.)



Kuvio 5 Viisumikontrolli

Viisumivapaustilanteessa konsulaattien ja lähetystöjen luoma viisumikontrolli poistuu ja vastuu maahantuloedellytysten täyttymisen seurannasta siirtyy kokonaan Rajavartiolaitokselle. Ennakkokontrollin katoaminen ei vaikuta rajatarkastusten suorittamiseen, sillä viisumivapaus ei poista tarvetta rajatarkastuksilta tai kevennä niitä. Rajavartiolaitos kykenisi siis suorittamaan viisumivapaita rajatarkastuksia heti kun päätös siitä tehtäisiin. Viisumihakemusta käsitellessä edustustot eivät tee mitään sellaisia rekisterihakuja, joita ei voitaisi suorittaa rajavartijan toimesta rajanylityspaikalla. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Rajatarkastuksen luonne viisumivapaustilanteessa muuttuisi, koska rajanylittäjät kohdattaisiin ensimmäistä kertaa vasta rajanylityspaikalla ja heistä ei olisi saatavilla mitään ennakkotietoja. Todennäköistä on, että ennakkokontrollin poistuminen lisäisi yksittäiseen rajatarkastuksen kuluvaan aikaa. Tarkastusajan kasvu johtuisi perusteelliseen rajatarkastuksen tulopuhuttelusta, joka vaatisi aikaisempaa enemmän huomioita. Viisumivapaasti matkustavalta henkilöstä tulisi selvittää nykyistä tarkemmin mihin hän on menossa, kuinka kauan hänen matkansa kestää ja mitkä ovat hänen motiivinsa rajanylitykselle. Toisaalta puhuttelussa ei viisumivapaustilanteessa tarvitsisi enää selvittää onko henkilö menossa sinne, mihin hän viisumihakemuksessa on ilmoittanut menevänsä. Tämä osaltaan lyhentäisi tarkastukseen kuluvaan aikaa. Myös passi-
en aitouden varmistamiseen tulisi käyttää nykyistä enemmän huomiota. Viisumivapaus ei kuitenkaan tulisi lisäämään rajatarkastukseen kuluvaan aikaa merkittävästi, jos tarkastettavan asiat ovat kunnossa. Aikaisemmin kertaviisumeilla matkustaneen nelihenkisen perheen tarkastus ei tulisi juuri poikkeamaan nykyisestä. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Viisumikontrolli on toiminut puskurina epätoivotuille rajanylittäjille ja sen avulla on estetty useiden epätoivottujen henkilöiden pääsy Schengen-alueelle. Jatkossa myös nämä aikaisemmin torjutut henkilöt voisivat lähteä kokeilemaan onneaan Schengen-alueelle pääsystä suoraan rajanylityspaikoille. Näiden epätoivottujen henkilöiden tunnistaminen ja torjunta siirtyisi kokonaan rajatarkastajien vastuulle. Epäilyttävien ja puutteellisten tietojen kanssa matkustavien henkilöiden määrän kasvu lisää tarvetta tarkastella tiettyjä rajanylittäjiä tarkemmin. Tarve toisen linjan tarkastuksille, joissa henkilö otetaan tarkempaan kuulusteluun, tulisi viisumivapaustilanteessa lisääntymään. Toisen linjan tarkastukset ovat aikaa vieviä ja vaativat usein useamman kuin yhden rajatarkastajan tarkastusta suorittamaan. Jos toisen linjan tarkastusten määrä kasvaisi suuresti, ne voisivat muodostaa ongelman rajanylityspaikoilla. Vaikka rajatarkastuksen prosessit saataisiin muuten hiottua mahdollisimman tehokkaiksi, kasvava toisen linjan tarkastusten määrä tulisi vaatimaan paljon nykyistä enemmän työvoimaa. (Rajavartioloituksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Kysymykseksi viisumivapaustilanteessa voi muodostua myös se, onko rajatarkastuksessa aikaa paneutua asiakirjojen aitouden tunnistamiseen yhtä tarkasti, kuin mitä viisumivirkailijoiden on mahdollista. O. Perheentuvan mukaan viisumikontrollin poistaminen aiheuttaisi haavoittuvuuden Suomen rajaturvallisuudelle. (O. Perheentupa, henkilökohtainen tiedonanto 11.10.2011.) Etukäteiskontrollin puuttuminen voi myös lisätä rajatarkastustehtävissä työskentelevien rajavartioiden työpainetta. Kuten aikaisemmin on todettu Schengen-alueen ulkorajalla työskenteleminen luo omat paineensa suoriutua työstä oikein. Viisumivapaus voi lisätä tätä tuntemusta entistä enemmän, koska toimenpiteitä vaativia henkilöitä liikkuisi rajanylityspaikoilla entistä enemmän.

7.2.3 Laiton maahantulo

Laittomalla maahantulolla ja maassa oleskelulla (ml. laitton maahanmuutto) voidaan tarkoittaa luvaton maahantuloa ja oleskelua, jolloin ulkomaalaisella ei ole häneltä ulkomaalaislain mukaan vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja/tai oleskella Suomessa. Laittomassa maahanmuutossa rikotaan maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevia kansainvälisiä tai kansallisia sopimuksia, lakeja ja määräyksiä joko tilapäis- tai pysyväisluonteisesti. Laittomalla maahanmuutolla voidaan tarkoittaa kolmansien maiden kansalaisia, jotka saapuvat Schengen-alueelle laittomasti kuin myös sellaisia henkilöitä, jotka tulevat maahan laillisesti, mutta jäävätkin sallittua pidemmäksi ajaksi tai muuttavat oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisen lupaa. (Sisäasiainministeriö 2008, 4.)

Yhtenä syynä viisumivapauden hitaalle edistymiselle on EU:n epäluulot Venäläistä lainvalvontaa ja asiakirjojen aitoutta kohtaan. Viisumivapauden pelätään lisäävän laitonta maahan-

muuttoa. Salminen ja Moshes toteavat (2009b, 2), että asiaa ei ole tutkittu vielä riittävästi eikä ongelman vakavuutta ole todellisuudessa kartoitettu. Viisumeita voidaan pitää tärkeänä instrumenttina laittoman maahanmuuton torjunnassa. Poliisihallinnon näkemys on se, että laittoman maahanmuuton torjunta tulee perustua etupainotteiseen toimintaan, mikä käytännössä tarkoittaa viisumiprosessia. Viisumikontrollin avulla laitonta maahanmuuttoa voidaan torjua suhteellisen edullisesti verrattuna jälkikäteisiin toimiin, jotka ovat selkeästi kalliimpia. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 8-32.)

Yhä suurempi osa laittomasta maahantulosta Schengen-alueelle on kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden järjestämää ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. Vapaa liikkuvuus vaikeuttaa tämän rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa. Järjestäytyneen rikollisuuden toimintatavoihin kuuluu menetelmien nopea vaihteleminen viranomaiskontrollin välttämiseksi sekä viranomaisiin kohdistuvat tiedustelu ja vaikutusyritykset. Ei ole nähtävissä että Schengen-alueella laittomasti oleskelevien tai sinne ulkorajan yli laittomasti saapuvien ulkomaalaisten määrät olisivat vähenemässä. (Rajavartiolaitoksen esikunta 2010, 2-3.)

Heikko taloustilanne ja työttömyys ovat lisänneet salakuljetusta ja laitonta maahantuloa Baltian maiden itärajoilla. Rajavartiolaitoksen mukaan laittoman maahantulon riski Venäjältä Suomeen on tällä hetkellä kuitenkin pieni. Suomeen suuntautuva laiton maahantulo on pitkään koostunut lähes kokonaan Schengen-alueen sisältä saapuvasta liikenteestä ja arviolta jopa 90 prosenttia kaikista Suomessa kiinniotetuista laittomasta oleskelusta epäillyistä henkilöistä on saapunut maahan sisärajojen kautta. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 23.) Venäjän suuri väestömäärä, Pietarin alueen rikollisuus sekä lyhyt matka Suomen rajanylityspaikoille lisäävät kuitenkin Venäjän riskipotentiaalia suuresti, jos ennakkokontrollia vähennetään. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 32.)

Venäjällä arvioidaan oleskelevan useita miljoonia kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat maassa luvottomasti. Venäjän ulkomaalaispolitiikan muutokset voivat lisätä kolmansien maiden kansalaisten halukkuutta pyrkiä EU-alueelle. Myös viisumivapaus voi lisätä tätä halukkuutta. Nykyisin Suomen Pietarin pääkonsulaatti haastattelee hakemusvaiheessa kaikkien muiden kolmansien maiden kansalaiset, kuin Venäläiset. Tällä on havaittu olevan hyvä laitonta maahantuloa karsiva vaikutus. Laittomista oleskelijoista vain harva uskaltaa hakea viisumia koska he tietävät tietojensa olevan puutteellisia ja pelkäävät paljastuvansa. (Sisäasiainministeriö 2008, 16.) Viisumivapaustilanteessa tämä käytäntö tietysti jatkuisi, mutta ongelmaksi voisi muodostua muiden kolmansien maiden kansalaisten hallussa olevat väärennetyt Venäjän viisumivapaat passit. (M. Rytkönen, henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012.)

7.2.4 Rikollisuuden kasvu

Rikollisuuden kasvusta puhuttaessa esimerkkitapauksena voidaan käyttää vuonna 1997 tapahtunutta Baltian maiden viisumivapautta. Baltian maiden viisumivapaudessa mittakaava oli tietysti aivan toinen, mitä Venäjän ja EU:n viisumivapaus tarkoittaisi, mutta kohdattavat ongelmat olisivat todennäköisesti samankaltaisia. Vuonna 1997 Suomeen kohdistuvan lauttaliikenteen suosio kasvoi nopeasti. Tämä aiheutti nopean nousun myös suoritettujen käännysten määrässä. Matkustajamäärän kasvaessa lieveilmiöt satamakaupungeissa yleistyivät. Näitä olivat pikkurikollisuus, huumeiden käyttö, häiriökäyttäytyminen ja prostituution yleistyminen. Viisumivapauden luomat ongelmat kohdistuisivat todennäköisesti eniten rajanylityspaikkojen taajamiin ja lähialueen kaupunkeihin. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävät näillä alueilla tulisivat mitä todennäköisimmin lisääntymään. Rajanylittäjien määrää käsittelevässä kappaleessa esitetyt näkemykset autokannan monipuolistumisesta ja liikenteen määrän kasvusta yleensä, lisäisivät myös valvontaan liittyviä tehtäviä tieverkossa. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

Laittoman materiaalin maahantuonti tulisi kasvamaan liikennemäärien mukana. Vuonna 2011 itärajan ylityspaikoilla sakotettiin noin 150 henkilöä aseiden tai vaarallisten esineiden vuoksi. Takavarikoitavien esineiden skaala rajanylityspaikoilla on suuri. Teleskooppipatukoita, kumiluoti- ja kaasuseiteja, sekä sähkölamauttimia löydetään useasti. Luotiaseita rajanylityspaikoilla ei ole takavarikoitu kuitenkaan vuosikausiin. (Saarinen 2012, 4.) Venäjällä itsepuolustusvälineiden säilytys autossa on Suomea huomattavasti yleisempää ja usein selityksenä vaarallisten esineiden hallussapidolle on tietämättömyys Suomen lainsäädännöstä. Tietämys on nähtävästi kuitenkin lisääntynyt, sillä takavarikkojen määrä on vähentynyt viime vuosien aikana, vaikka rajanylittäjämäärät ovat kasvaneet. Työmäärää rajanylityspaikoilla lisäisivät todennäköisesti myös nuorison tekemien alkoholintäytteisten vapaa-ajan matkojen kasvu. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Salakuljetuksessa tupakka, viina ja huumeet tulevat olemaan ongelmana myös jatkossa. Vuonna 2011 Vaalimaalla takavarikoitiin 16 148 kartonkia tupakkaa ja 5 175 litraa alkoholia. Pysäytetyistä lasteista valta-osa oli matkalla Venäjälle. (Saarinen 2012, 4.)

Ammattimaiset rikolliset ovat löytäneet reittinsä Eurooppaan jo viisumikäytännön aikana. Ulkomailta johdettu järjestäytynyt rikollisuus on saanut tukevan jalansijan Suomessa, niin kuin muissakin EU-maissa. Rikollisryhmien välinen yhteistyö on tyypillistä järjestäytyneelle rikollisuudelle, mikä vaikeuttaa entisestään ryhmien tekemien rikosten paljastamista ja selvittämistä. Kansainvälisen ja kansallisen rikostorjuntayhteistyön tiivistäminen on rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa tärkeämmässä asemassa kuin viisumikontrolli. Järjestäytyneellä rikollisuudella on tarvittavat luvat kunnossa, joten ihmiskauppaa, huumekauppaa ja talousrikollisten liikkuvuutta on vaikea rajoittaa viisumien avulla. Viisumivapauden vaikutukset jäisivät

tältä osin pieniksi. Rikollisten näkökulmasta kuitenkin yksi este poistuisi, mikä osaltaan helpottaisi heidän toimintaansa ja houkuttelisi todennäköisesti joukon uusia yrittäjiä. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Viisumivapaus mahdollistaisi myös uusien rikollisuuden muotojen yleistymisen. Niin sanotut nopeat iskut voisivat yleistyä Suomessa, M. Rytönen toteaa. Tällä tarkoitetaan tilannetta, joissa Venäjältä saavutaan Suomeen täysin laillisesti tekemään hyvin suunniteltuja ryöstökeikkoja ja palataan takaisin ennen kuin tehtyä rikosta on ehditty havaitsemaan. (M. Rytönen, henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012.)

7.2.5 Henkilöstötarpeen kasvu rajanylityspaikoilla

Henkilöstömäärä itärajan rajanylityspaikoilla on kasvanut tasaisesti viimeisten vuosien aikana yhdessä rajanylittäjien määrän kanssa ja viisumivapaustilanne loisi entistä suuremman tarpeen henkilöstömäärän kasvattamiselle. MTV3:n televisiouutisissa (13.3.2012) Nuijamaan raja-aseman henkilökunta toteaa, että lähivuosina rajatarkastusten suorittamiseen tarvitaan 50 uutta miestyövuotta jos kasvutahti jatkuu nykyisellään. Jos viisumivapaus toteutuisi, se vaatisi kaupanpäälle 100 miestyövuotta lisää.

Yhä useampi rajavartija sijoittuu jatkossa Kaakkois-Suomen rajavartioston palvelukseen, Raja- ja merivartiokoulun johtaja eversti Vesa Huuskonen toteaa Etelä-Saimaalle antamassaan haastattelussa helmikuussa 2012. Raja- ja merivartiokoulu keskittyy lähivuosien aikana Kaakkois-Suomen rajavartioston rajanylityspaikkojen ja Helsinki-Vantaan lentoaseman tarvitseman henkilöstön kouluttamiseen. Tähän päätökseen ovat vaikuttaneet edistyneet viisumivapausneuvottelut. Nykyisellään uusia rajavartijoita koulutetaan noin 80 kappaletta vuodessa, joista suurin osa sijoittuu Kaakkois-Suomen rajavartioston palvelukseen. Jatkossa koulutettavien määrä voi jonkin verran pienentyä. Haasteena rajavartiokoulutuksessa on naisten saaminen mukaan kurseille, sillä vuonna 2013 voimaantuleva pakkokeinolaki lisää naisrajavartijoiden tarvetta henkilön koskemattomuuteen kajoavissa rajatarkastusten tekemisessä. Huuskonen toteaa edellisen kurssin 700 hakijasta vain noin kahdenkymmenen olleen naisia. (Veijalainen 2012, 7.) Uusi pakkokeinolaki tulee lisäämään naisrajavartijoiden tarvetta etenkin toisen linjan tarkastusten suorittamisessa. Laki ei todennäköisesti aiheuta Vaalimaalla ongelmaa, sillä työvuorot ovat sen verran suuria, että yksi naistarkastaja saadaan aina tarvittaessa suorittamaan henkilötarkastuksia. Laki voi kuitenkin muodostua ongelmaksi syrjäseuduilla, joissa jokaiseen partioon ei ole mahdollista saada naisrajavartijaa. (M. Rytönen, henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012.)

Henkilöstömäärän lisääminen Vaalimaan rajanylityspaikalla on ongelmallista tilanpuutteen takia. Nykyisin tilankäyttö on maksimoitu ja uutta henkilöstöä ei voida ottaa työskentelemään ilman uusien tilojen rakentamista. Tähän ongelmaan ratkaisuna ovat rakenteilla olevat laa-

jennukset, jotka mahdollistavat tulevaisuudessa uuden henkilöstön palkkaamisen. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 14.3.2012.) Henkilöstömäärän lisäämisessä laskukaavana Vaalimaalla on käytetty mallia, jossa jokaista uutta 100 000 rajanylittäjää kohden palkataan 3-4 henkilöä lisää suorittamaan rajatarkastuksia. Neljän henkilön työpanoksella voidaan ylläpitää yhtä rajatarkastuspistettä osa-aikaisesti. Uuden 24 tuntia vuorokaudessa auki olevan tarkastuspisteen avaaminen vaatii puolestaan 7 uuden työntekijän palkkaamisen. Viisumivapaustilanteessa on mahdollista, että henkilökuntaa vaaditaan kuitenkin paljon enemmän jokaista 100 000 uutta rajatarkastusta kohden. Tämä arvio johtuu siitä, että toisen linjan tarkastusten lisääntyvä määrä vaatii omat tekijänsä, mikä täytyy huomioida työntekijätarvetta arvioidessa. Yhden uuden rajatarkastajan palkkaamisen vuosikustannukset rajavartiolaitokselle ovat noin 50 000 euroa, mikä kattaa vain pienimmät palkkakulut. Automaattisella rajatarkastuksella ja tarkastusprosessien kehittämisellä pyritään vähentämään henkilöstömäärän lisäämisen tarvetta, sillä vaikka tarkastusmäärät kasvavat ei henkilöstöä voida lisätä loputtomiin. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 14.3.2012.)

8 Tulevaisuusskenaariot

Tässä kappaleessa luodaan viisumivapaudelle kaksi toisistaan poikkeavaa tulevaisuusskenaariota. Skenaariot kuvaavat rajatarkastuksen kannalta myönteisen ja kielteisen viisumivapaustilanteen. Skenaariossa tehdyt oletukset perustuvat kerättyihin aineistoihin, havaintoihin ja haastatteluihin. Tehtyjen olettamusten paikkansapitävyydestä on keskusteltu Rajavartiolaitoksen esikunnassa 22.2.2012 ja ulkoasiainministeriön erikoisasiantuntija M. Rytkösen kanssa 13.4.2012.

8.1 Tulevaisuusskenaario 1, myönteinen viisumivapaustilanne

Ensimmäisessä tulevaisuusskenaariossa kuvataan rajatarkastuksen kannalta myönteinen viisumivapaustilanne. Skenaariossa tarkastellaan, kuinka viisumivapauden rajatarkastukselle luomista ongelmista voitaisiin selvittää, jos rajanylittäjien määrässä ei tapahtuisi suurta muutosta heti viisumivapauden myöntämisen jälkeen. Skenaariossa tehdyt olettamukset on esitetty taulukossa 3. Skenaariossa todennäköinen rajanylittäjien määrän kaksin tai jopa kolminkertaistuminen sivuutetaan ja rajanylittäjien määrän oletetaan noudattavan nykyistä kasvutrendiään. Tämä tarkoittaisi rajatarkastusten määrän kasvavan noin 1-2 miljoonan vuosivauhtia. Vaalimaalla kasvu nykytahdin mukaisesti tarkoittaisi noin 300 000-400 000 uutta rajatarkastusta vuodessa. Skenaariossa henkilöautoliikenne pysyy suosituimpana rajanylittämisen muotona, sillä liikenteen siirtymistä maanteiltä ja henkilöautoista busseihin tai raiteille pidetään epätodennäköisenä (Kotiharju 2012). Kun lisääntyvän liikenteen luomat haasteet on minimoitu, skenaariossa voidaan keskittyä muihin viisumivapauden rajatarkastukselle luomiin ongel-

miin, joita ovat ennakkokontrollin puuttuminen, rikollisuuden ja laittoman maahantulon kasvu sekä kasvavaan henkilöstötarpeeseen vastaaminen.

Muuttuja:	Tilanne skenaariossa:
Rajanylittäjien määrän kasvu	Jatkaa nykyistä kasvutrendiään
Rajanylityspaikkojen kehityshankkeet	Nykyiset kehityshankkeet saatettu valmiiksi
Rajavartiolaitoksen henkilöresurssit	Turvatut
Smart Borders-kehityshanke	EES ja RTP otettu operatiiviseen käyttöön
Automaattisen rajatarkastuksen käyttö	Mahdollista RTP-statusen omaaville venäläisille
Viisumivapauden toteutumisaika	2019

Taulukko 3 Muuttujat skenaariossa 1

Oletuksena on, että viisumivapauteen siirrytään ilman minkäänlaisia siirtymäaikoja. Viisumivapaus myönnetään kaikille venäläisille samanaikaisesti, eikä esimerkiksi vain virkapassin haltijoille, tai tietyille matkanjärjestäjille tai matkatoimistoille. Tähän ratkaisuun on skenaariossa päädytty siksi, että Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan se olisi selkein ja paras vaihtoehto. Erilaiset siirtymävaiheet ja viisumivapaiden matkustajien porrastus ei ole rajatarkastuksen kannalta tarpeellisia. St. Peter Linen kaltaiset erityiset viisumivapaussopimukset hankaloittaisivat valvontaa, kun eri henkilöillä olisi eri oikeudet. Aikarajoitteisella viisumivapaudella olisi samat vaikutukset rajatarkastukselle, kuin täydellisellä viisumivapaudella, siksi myöskään tätä vaihtoehtoa ei ole huomioitu skenaariossa. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.) Tämänkaltaista lähestymistapaa viisumivapauteen on esittänyt esimerkiksi liberaalidemokraattien europarlamentaarikko Riikka Manner kolmen päivän viisumivapaudellaan (Etelä-Saimaa 2011).

Skenaariossa viisumivapaustilanne saavutetaan ajankohtana lähempänä vuosikymmenen loppua, jolloin kaikki nykyiset rajanylityspaikkojen kehityshankkeet on saatu valmiiksi. Vaalimaalla tämä tarkoittaisi sitä, että kevyt ja raskas liikenne on eroteltu toisistaan, uudet auto-kaistat on saatu valmiiksi ja uusi tarkastusrakennus on otettu käyttöön. Uuden tarkastusrakennuksen myötä saadaan tilaa uudelle henkilöstölle ja automaattisille rajatarkastuslaitteille. Rajanylityspaikalle johtavat tiet olisi myös kunnostettu vastaamaan liikennemääriä ja kansallisen liikenteen vaatimuksia.

Rajavartiolaitoksen resurssit olisivat skenaariossa turvatut henkilöstön ja rajoituksen suhteen. Henkilöstötarpeen laskemiseksi käytämme edellisessä kappaleessa esitettyä kaavaa, jossa jokaista uutta 100 000 rajatarkastusta kohden palkataan 3-4 uutta työntekijää osa-aikaisen tarkastuspisteen miehitystä varten. Jos rajanylittäjien määrä jatkaisi kasvuaan 400 000 kappaleen vuosivauhdilla, tämä tarkoittaisi 16 uuden työntekijän palkkaamista vuosittain. Uusien 24

tuntia vuorokaudessa aukiolevien tarkastuspisteiden miehittämiseen vaadittaisiin puolestaan 28 uutta työntekijää vuosittain. Tämänkaltaisia arvioita voidaan pitää realistisina ja mahdollisina toteuttaa, kun huomioidaan uusien rajavartioiden koulutustahti. Ideaalisessa tilanteessa näinkään suuriin lisäyksiin ei tarvitsisi ryhtyä, vaan henkilöstötarve saataisiin pysymään alhaisena rajatarkastuksen prosesseja kehittämällä. Jos prosessit saadaan hiottua riittävän hyvään kuntoon, nykyisin käytettävistä henkilöstön tarpeen laskukaavoista voidaan luopua, T. Mäkelä toteaa (henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012). Jos henkilöstön lisäämisen tarvetta pystytään pitämään alhaisena, vastavalmistuneet uudet tilat eivät jäisi heti pieniksi, vaikka liikenteen kasvutahti pysyisi samana useamman vuoden ajan. Ruuhkasesonkeina, kuten jouluna ja uudenvuoden aikaan liikenteen hallintaan voitaisiin käyttää tilapäisinä rajatarkastuspisteinä toimivia kontteja, kuten aikaisemminkin on ollut tapana.

8.1.1 Automaattisen rajatarkastuksen vaikutukset

Rajatarkastusprosessien kehittämisessä apuna ovat Euroopan unionin Smart Borders-hankkeen järjestelmät Entry/Exit System ja Registered Traveller Programme, joiden oletetaan tässä skenaariossa edenneet niin pitkälle, että ne on otettu operatiiviseen käyttöön Vaalimaan rajanylityspaikalla. EES poistaisi tarpeen passien fyysiselle leimaamiselle ja lisäisi rajanylityksen turvallisuutta. RTP mahdollistaisi kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastuksen automatisoinnin kevennettynä rajatarkastuksena, johon ei sisältyisi tulopuhuttelua. Tämä tarkoittaisi sitä, että RTP-statusen omaavat venäläiset voisivat käyttää ABC-laitteita Vaalimaalla. Tällä olisi rajaliikenteen hallinnan näkökulmasta merkittävä vaikutus työmäärää ja henkilöstön lisäämisen painetta vähentävänä tekijänä.

Kun RTP-statusella varustettuja venäläisiä rajanylittäjiä alkaisi saapua Vaalimaan rajanylityspaikalle, ABC-laitteista saatava hyöty kasvaisi voimakkaasti. ABC-laitteiden käytön kasvaessa työmäärä perinteisen rajatarkastuksen puolella vähenisi ja jonoja saataisiin hajautettua useampaan paikkaan. Tämä osaltaan vähentäisi henkilöstön lisäämisen tarvetta ja vapauttaisi rajatarkastajia muihin tehtäviin, esimerkiksi suorittamaan toisen linjan tarkastuksia. ABC:n käytön toimivuuteen vaikuttaisi suuresti se, kuinka suosituksi RTP-statusen hakeminen muodostuisi Venäjällä ja kuinka paljon statusen omaavia rajanylittäjiä saapuisi rajatarkastukseen päivittäin. RTP-statusen yleistymisen edellytyksenä olisi biometrinen passien laajempi käyttöönotto Venäjällä. RTP:n kaltaisella järjestelmällä saattaisi olla suuri myönteinen vaikutus biometrinen passien yleistymiseen, kun ensin tietoisuus järjestelmän eduista leviäisi. ABC-laitteista saatavat hyödyt olisivat merkittäviä, jos RTP-statusen saaminen muodostuisi yhtä yleiseksi kuin monikertaviisumit nykyisin. Järjestelmä helpottaisi etenkin bussiliikenteen hallinnointia, kun kokonaiset bussilastit RTP-statusella varustettuja matkustajia voitaisiin ohjata suoraan automaattiseen rajatarkastukseen. Tällöin se, että matkustajat joutuisivat nouse-

maan ajoneuvostaan ja kävelemään tarkastusrakennukseen ei olisi ongelma verrattuna tarkastusajan lyhyestä kestosta saataviin hyötyihin.

Rajatarkastuksen kannalta parhaassa mahdollisessa tilanteessa Schengenin rajasäännöstöä olisi tarkasteltu uudestaan ja kolmansien maiden kansalaisten Schengen-alueen ulkorajan rajatarkastusten automatisointiin olisi saatu ratkaisu (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012). Tämän seurauksena ABC:n käyttö olisi mahdollista kaikille biometrisen passin omaaville venäläisille, eikä ainoastaan RTP-statuksen omaaville. Mikäli kysyntä ABC-laitteiden käytölle kasvaisi paljon ja jonot alkaisivat siirtyä perinteisestä rajatarkastuksesta automaattien taakse, voisi uusien ABC-laitteiden hankkiminen alkaa olla kannattavaa. Laittekannan kehityksessä myös tarkastusajat tulisivat pienenemään. Suuri käyttäjämäärä olisi perusteltu syy rakentaa ABC:n käyttäjille omia tarkastuskaistoja suoraan rajavyöhykkeeltä, jolloin autojonot saataisiin hajautettua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tämä parantaisi liikenteen sujuvuutta entisestään, kuten T. Mäkelä on aikaisemmin todennut. Jos ABC:n käyttö olisi mahdollista kaikille, olisi RTP-käyttäjille järkevintä perustaa omia kaistoja. Mallina voitaisiin käyttää Yhdysvaltojen SENTRI-järjestelmää. RTP-kaistojen ei tarvitsisi poiketa normaaleista ABC-kaistoista mitenkään ja niitä voitaisiin ottaa käyttöön joustavasti liikennemäärien perusteella, samalla tavalla kuin SENTRI kaistat toimivat.

8.1.2 Ennakkokontrollin puuttumisen vaikutukset

Rajanylittäjien määrän kasvun ollessa hillittyä, ei ennakkokontrollin puuttuminen aiheuta suuria ongelmia. Kuten aikaisemmin on todettu, rajatarkastusten suorittaminen ei tulisi muuttumaan viisumivapaustilanteessa. Rajanylittäjät kohdattaisiin kuitenkin ensimmäistä kertaa vasta rajanylityspaikalla, mikä lisää rajatarkastuksen merkitystä ja saattaa lisätä työpainetta joidenkin rajatarkastajien keskuudessa. Rajatarkastuksen tärkeimpänä tehtävänä olisi edelleen tunnistaa ne henkilöt, joiden maahantuloedellytykset eivät täyty. Näiden tapausten määrä tulisi todennäköisesti kasvamaan matkustajaprofiilien monipuolistuessa. Myös sellaiset henkilöt, joille ei aikaisemmin ole viisumia myönnetty voivat saapua suoraan rajanylityspaikalle kokeilemaan onneaan. Tässä skenaariossa tämä tuskin tulisi muodostumaan ongelmaksi. Toisen linjan tarkastusten yleistyminen nähtäisiin viisumivapaustilanteessa todennäköisesti jo rajanylittäjien kasvun ollessa hillittyä, niihin kuluva työmäärä ei olisi kuitenkaan ylitsepääsemätön.

Rajanylityspaikkojen lähialueiden rikollisuuden, laittoman materiaalin maahantuonnin ja laitton maahantulon määrien on odotettu kasvavan samaan tahtiin rajanylittäjien määrän kasvaessa. Nämä eivät myöskään muodostuisi paljon nykyistä suuremmiksi ongelmiksi tässä skenaariossa. Tämä tosin edellyttää sitä, että rajatarkastusten laadusta ei jouduta tinkimään. Laitton maahantulon ongelmaksi voisivat nousta Venäjällä oleskelevien muiden kolmansien

maiden kansalaiset, joilla on hallussaan väärennettyjä Venäjän viisumivapaita passeja. Tässä skenaariossa on kuitenkin epätodennäköistä että tilanne paisuisi yhtä pahaksi kuin esimerkiksi Turkin ja Kreikan rajalla. (M. Rytkönen, henkilökohtainen tiedonanto 13.4.2012.)

Tämä ensimmäinen tulevaisuusskenaario on pyrkinyt hahmottamaan rajatarkastuksen kannalta myönteistä viisumivapaustilannetta, jossa rajatarkastuksen haasteista pystytään selviytymään kohtalaisen hyvin, eikä isompia teknisiä tai turvallisuusluontoisia ongelmia pääse syntymään. Tämä edellyttää rajanylityspaikkojen nykyisten kehityshankkeiden loppuunsaattamista, sillä ilman niitä viisumivapaudesta suoriutuminen voi osoittautua hankalaksi, vaikka rajanylittäjämäärät eivät paljon kasvaisikaan. Tässä skenaariossa viisumivapaudesta aiheutuvat ongelmat on kuvattu taulukossa 4. Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan viisumivapaus ei ole mikään haaste nykyisellä rajanylittäjien määrällä, eikä hieman suuremallakaan jos rajanylityspaikkojen infrastruktuurit saadaan kuntoon (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012). Vaikka automaattinen rajatarkastus ei tulisi näyttelemään merkittävää roolia tilanteissa, jossa rajanylittäjien määrä kasvaisi räjähdysmäisesti, siitä voitaisiin saada merkittäviä hyötyjä nykyisellä rajanylittäjien määrällä. Tämä edellyttäisi Smart Borders-hankkeen kehittymistä ja päätöstä kolmansien maiden kansalaisten rajantarkastusten automatisoinnista.

Viisumivapauden aiheuttamat ongelma:	Vaikutuksen suuruus:
Rajanylittäjien määrän kasvu	Kohtalainen
Ennakkokontrollin puute	Pieni/kohtalainen
Laiton maahantulo	Pieni
Rikollisuuden kasvu	Pieni
Henkilöstötarpeen kasvu	Kohtalainen

Taulukko 4 Viisumivapaudesta aiheutuvat ongelmat skenaariossa 1

8.2 Tulevaisuusskenaario 2, kielteinen viisumivapaustilanne

Toinen tulevaisuusskenaario tarkastelee rajatarkastuksen kannalta epäedullista viisumivapaustilannetta. Suurin ero skenaarioiden 1 ja 2 välillä on oletettu rajanylittäjien määrän kasvu. Skenaariossa tehdyt oletukset on esitetty taulukossa 5. Tässä skenaariossa rajanylittäjien kasvun ennusteeksi on otettu Rajavartiolaitoksen ja ulkoasiainministeriön ennustama tilanne, jossa rajanylittäjien määrä ei pelkästään kaksinkertaistu, vaan jopa kolminkertaistuu hyvin lyhyessä ajassa. Oletukseksi on otettu tilanne, jossa rajanylittäjien määrä ja vuosittainen kasvutahti kolminkertaistuu yhden vuoden aikana. Tämä on arvioituista skenaarioista selkeästi epätoivotuin rajatarkastuksen suorittamisen kannalta. Jos tämä skenaario toteutuisi nykyisten rajanylittäjämäärien valossa, se tarkoittaisi enimmillään jopa 30 miljoonaa rajatarkastusta vuodessa. Rajanylittäjien määrän kasvun nykytrendin kolminkertaistuminen vastaisi

lähemmäs 5-6 miljoonaa uutta rajatarkastusta vuosittain. Viisumivapautta lähestyttäessä lähempänä vuosikymmenen loppua, nämä lukumäärät tulisivat todennäköisesti olemaan vieläkin suurempia, jos rajanylittäjien määrän jatkaa kasvuaan nykyisellä vauhdilla. Todennäköistä on, että kasvu ei jatkuisi loputtomiin, vaan jossain vaiheessa saavutettaisiin piste, jonka jälkeen rajanylittäjien määrä alkaisi vähentyä. Tähän viittaavia merkkejä ei kuitenkaan vielä ole saatu ja kasvun odotetaan jatkuvan vielä pitkään.

Muuttuja:	Tilanne skenaariossa:
Rajanylittäjien määrän kasvu	Kolminkertaistuu vuoden sisällä
Rajanylityspaikkojen kehityshankkeet	Nykyiset kehityshankkeet saatettu valmiiksi
Rajavartiolaitoksen henkilöresurssit	Säilyy nykyisellään
Smart Borders-kehityshanke	Järjestelmät ei käytössä
Automaattisen rajatarkastuksen käyttö	Ainoastaan suomalaisille
Viisumivapauden toteutumisaika	2016

Taulukko 5 Muuttujat skenaariossa 2

Näin suurten rajanylittäjämäärien käsitteleminen sujuvasti ja turvallisuudesta tinkimättä vaatisi itärajan raja-aseilla perusteellisia laajennustöitä, sillä henkilöliikenteen määrä aiheuttaa jo nykyisinkin ruuhkia ja vaikeuksia rajanylityspaikoilla. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 35.) Tilanteen hallinta edellyttäisi, että kaikki nykyiset kehityshankkeet olisivat valmiina, mutta myös uudet laajennukset tulisivat tarpeeseen. Konsuli O. Perheentupa kuvaa raja-liikenteen kaksin tai kolminkertaistumista lähes mahdottomaksi tilanteeksi rajanylityspaikoilla nykyisten resurssien valossa. Autojonot kasvaisivat liian suuriksi ja rajanylitys muodostuisi lähes mahdottomaksi prosessiksi. Esimerkiksi Imatran rajanylityspaikka on jo ajat sitten ylittänyt kaikki laskennalliset kapasiteettirajansa, kertoo itäisen tullipiirin johtaja Tommi Kivilaakso haastattelussa 9.3.2011 (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011, 35). T. Mäkelä toteaa 14.3.2012 Vaalimaalla antamassaan haastattelussa, että suuremmankin luokan liikenteen lisäksi on varauduttu ja lähialueen ympäristöön on jätetty optio tuleville rakennushankkeille.

Vaalimaalla tehtiin vuonna 2011 yhteensä 3 156 482 rajatarkastusta. Jos tämä luku kolminkertaistuisi, rajanylittäjien vuosittainen määrä olisi lähemmäs 9 500 000. Tämä tarkoittaisi rajatarkastusten määrän kasvavan yhdessä vuodessa noin 6 300 000 kappaleella. On selvää, että näin suurta tarkastettavien määrän kasvua olisi erittäin vaikeaa hallita ja rajanylityspaikalle vaadittaisiin useita uusia 24 tuntia vuorokaudessa toimivia autokaistoja. Käytämme jälleen henkilöstötarpeen laskemiseksi nykyisin käytössä olevia laskukaavoja. Osa-aikaisesti toimivien kaistojen henkilöstövaatimusten laskukaavalla tämänkaltainen kasvu vaatisi välittömästi 252 uuden työntekijän palkkaamista ja 24 tuntia aukiolevien kaistojen laskukaavalla 441 uuden työntekijän palkkaamista. Nykyisen Rajavartiolaitoksen henkilöstömäärän ollessa noin 150

tämä tarkoittaisi henkilökunnan yli kolminkertaistamista, samalla kun rajanylittäjien määrä kolminkertaistuu.

Jos rajanylittäjien kasvun nykyinen trendi kolminkertaistuisi, se tarkoittaisi Vaalimaalla nykyisen 300 000-400 000 uuden tarkastuksen sijaan 1 200 000 uutta tarkastusta vuosittain. Tämä vaatisi vähintään 48 uuden työntekijän palkkaamista vuosittain osa-aikaisten tarkastuspisteiden ylläpitoon. Kellon ympäri toimivien tarkastuspisteiden miehittämiseen vaadittaisiin puolestaan 84 uutta työntekijää vuosittain. Jos henkilömäärän lisäykset lasketaan yhteen, saadaan tulokseksi, että kolmen vuoden viisumivapauden jälkeen Vaalimaan rajatarkastusaseman Rajavartiolaitoksen henkilöstömäärän pitäisi olla lähemmäs 700, jotta rajatarkastuksista suoriuduttaisiin nykyisellä tasolla.

Rajavartiolaitos mainitsee vuonna 2009 laatimassaan strategiassaan vuodelle 2019 kansainvälisten rajanylityspaikkojen henkilövoimavarojen kehittämisen olevan jatkuva prosessi. Dokumentissa mainitaan, että vuoteen 2019 mennessä itärajan rajanylityspaikoille ollaan valmiita sijoittamaan yhteensä 70 uutta työntekijää teknisten laiteuudistusten lisäksi. (Rajavartiolaitos 2009, 10.) Käytettyä laskukaavaa soveltamalla tämänsuuruuisella henkilöstömäärän lisäyksellä voitaisiin turvata rajatarkastusten sujuvuus muutamalla rajanylityspaikalla parin vuoden ajan, jos kasvutrendi pysyisi ennallaan. Viisumivapaustilanteessa se ei kuitenkaan riittäisi alkuunkaan. Rajavartiolaitoksen strategia ja arviot liikenteen kasvusta tuntuvatkin olevan pahasti ristiriidassa keskenään.

Nykyisin käytössä olevia laskukaavoja henkilöstön lisäämisestä ei voitaisi soveltaa viisumivapaustilanteessa, M. Rytönen toteaa. Niitä käytettäessä henkilöstömäärät kasvaisivat avainliian suuriksi, eivätkä tämänkaltaiset lisäykset ole mahdollisia. Laskukaavalla saatu tulos 700 työntekijästä Vaalimaalla vastaisi lähemmäs koko Kaakkois-Suomen rajavartioston kokoa. Rytöksen mukaan vuonna 2009 laadittuja arvioita henkilöstön lisäämisestä ei voida myöskään pitää realistisina tilanteen kehityksestä johtuen. Viisumivapaustilanteessa tarvittaisiin aivan uudet laskukaavat henkilöstötarpeen laskemista varten. Henkilöstömäärän lisäämistä ei myöskään voida pitää ainoana ratkaisuna liikenteen kasvusta aiheutuviin ongelmiin. Kuten aikaisemmin on todettu, ratkaisu liikenteen kasvun ongelmiin on haettava rajatarkastusprosessien kehittämisestä.

Jos henkilöstön lisäämistä ei voida pitää ratkaisuna lisääntyvän rajaliikenteen määrään, tarvitaan nykyisiin tarkastusprosesseihin muutoksia. On epätodennäköistä että rajatarkastusmuodollisuudet voisivat säilyä nykyisellään, jos rajanylittäjien kasvu olisi näin voimakasta. Nykyisin pääosin sisätiloissa tehtävistä rajatarkastuksista tulisi Vaalimaalla luopua ja siirtyä yhä suuremmissä määrin suorittamaan tarkastuksia ulkotiloihin ja kaistojen yhteyteen. (Muistiinpanot 8.2.2012.) Skenaarion tilanne vaatisi kevytrakenteisten tarkastuspisteiden pystyttämistä.

tä kaistojen yhteyteen, joissa henkilökunnan olisi mahdollista toimia ja käyttää rajatarkastuslaitteita myös talviolosuhteissa. Nykyisin tilapäisinä käytettävistä siirrettävistä tarkastuskonsteista olisi tarpeen tehdä pysyviä rajatarkastuspisteitä. Tämäkään tuskin tulisi riittämään, vaan rajatarkastuksia jouduttaisiin suorittamaan entistä enemmän myös jalkaisin. Rajatarkastusten suorittamisessa suoraan ajoneuvoista on kuitenkin omat hankaluutensa. Kaistoilla mukana kulkevia mobiililaitteita tarvittaisiin lisää ja niiden toimivuus talvella on rajoitettua. Henkilöiden tunnistaminen vaikeutuu varsinkin talvisaikaan pakkasen takia kun ajoneuvojen ikkunat huurtuvat. (T. Mäkelä, henkilökohtainen tiedonanto 23.10.2011.) Tulevaisuudessa Smart Borders-hankkeen järjestelmät vaatisivat myös sormenjälkien ottamista rajanylittäjiltä, minkä suorittamiseen jalan liikuttaessa ei ole vielä toimivaa ratkaisua. (Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilökohtainen tiedonanto 22.2.2012.)

8.2.1 Automaattisen rajatarkastuksen vaikutukset

Tässä skenaariossa oletuksena on, että viisumivapaus saavutetaan ennen Smart Borders-hankkeen järjestelmien käyttöönottoa. Viisumivapaudesta jouduttaisiin selviytymään tällöin ilman EES ja RTP -järjestelmiä. Automaattinen rajatarkastus olisi täten mahdollista ainoastaan Suomen kansalaisille. Nykyisellään parhaassa mahdollisessa tilanteessa ABC-laitteiden käyttö olisi mahdollista kaikille EU-maiden kansalaisille. Muiden EU-kansalaisten, kuin Suomalaisten liikennemäärät itärajan rajanylityspaikoilla ovat kuitenkin vähäisiä, joten tästä ei olisi suurta apua rajatarkastusten suorittamisessa. Ilman Schengenin rajasäännöstöön tehtäviä muutoksia venäläiset eivät pääsisi käyttämään ABC-laitteita. Tämänkaltaisen tilanne pakottaisi hoitamaan kaikki Venäjän kansalaisten rajatarkastukset käsin, mikä olisi näin suurella liikennemäärällä erittäin hankalaa. Rajanylitystietojärjestelmän EES puuttuminen loisi viisumivapaustilanteessa haavoittuvuuden koko Eurooppalaiseen rajaturvallisuusjärjestelmään. Ilman EES:n käyttöönottoa rajat ylittävistä henkilöistä ei jäisi juuri mitään tietoja hyödynnettäväksi jatkoa varten.

8.2.2 Ennakkokontrollin puuttumisen vaikutukset

Ennakkokontrollin puuttumisen seuraukset ovat sitä voimakkaammat, mitä suuremmaksi ja monipuolisimmaksi rajanylittäjien joukko kasvaa. Viisumivelvollisuuden poistuminen tulee vaikuttamaan Venäjän köyhempien väestöluokkien päätökseen lähteä vierailulle Suomeen, kun kallis viisumi ei ole enää esteenä. Tämän seurauksena raja-asemille saapuu suuria ryhmiä henkilöitä, jotka eivät ole aikaisemmin ylittäneet rajaa. Rajanylityksen käytännöt ovat tuntemattomia näille henkilöille ja he eivät välttämättä ole tietoisia esimerkiksi ajoneuvolle asetetuista vaatimuksista Suomen puolella. Matkustajaprofiilien monipuolistuminen voi näkyä etenkin Suomeen saapuvien ajoneuvojen kannassa, joiden kunnon ja laillisuuden valvontaan kuluisi yhä enemmän aikaa.

Rajanylittäjien määrän kolminkertaistuessa joukkoon mahtuisi myös suuri ryhmä sellaisia henkilöitä, joille ei ole aikaisemmin myönnetty viisumia syystä tai toisesta. Epätoivottavassa tilanteessa isot massat Pietarissa laittomasti oleskelevia venäläisiä saapuisi rajanylityspaikoille kokeilemaan onneaan pääsystä Eurooppaan. Skenaariossa 1 laittoman maahantulon uhka ei noussut kovin suureksi, mutta tässä skenaariossa tilanne on toinen. Viisumivapaus luo mahdollisuuden muiden kolmansien maiden kansalaisille yrittää rajanylitystä väärennetyillä Venäjän viisumivapailla passeilla. Nämä henkilöt tulisi ensisijaisesti pystyä tunnistamaan ja estämään heidän pääsyä Schengen-alueelle entistä suuresta joukosta harmittomia rajanylittäjiä. Tässä skenaariossa laittomien maahantulijoiden tulva voisi kehittyä jopa yhtä pahaksi kuin Turkin ja Kreikan rajoilla.

Kuten aikaisemmin on todettu, ennakkokontrollin puuttuminen lisäisi toisen linjan tarkastusten määrää. On vaikea arvioida kuinka paljon toisen linjan tarkastukset yleistyisivät, jos rajatarkastuksia tehtäisiin 30 miljoonaa vuodessa. Kun huomioidaan tilojen ja henkilöstömäärän puute, sekä uuteen pakkokeinolain tuomat vaatimukset, voi toisen linjan tarkastusten suorittamisen haaste muodostua kohtalaisen suureksi. Matkustajien kokonaismäärän kasvaessa myös rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman materiaalin takavarikointimäärät määrät kasvavat (Rajavartiolaitoksen esikunta 2010, 7). Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävät rajanylityspaikkojen läheisyydessä tulisivat kasvamaan huomattavasti enemmän kuin skenaariossa 1.

Tässä skenaariossa on kuvattu rajatarkastuksen sujuvuuden ja turvallisuuden takaamisen kanalta erittäin vaikeaa viisumivapaustilannetta. Skenaariossa viisumivapaudesta aiheutuvat ongelmat on esitetty taulukossa 6. Nykyisin resurssein ja ilman rajatarkastuksen prosessien kehittämistä kolminkertaisen rajanylittäjä määrän käsitteleminen olisi lähes mahdotonta. Ilman Smart Borders-hankkeen järjestelmien käyttöönottoa venäläisten rajatarkastukset jouduttaisiin suorittamaan kokonaan käsin ja turvallisuuden taso laskisi koko EU:n alueella. Skenaariossa kuvatus ihmismassan rajatarkastaminen sujuvasti ja turvallisesti ilman Smart Borders-hankkeen järjestelmiä olisi vaikeaa. Vaikka nykyisten ABC-laitteiden käyttö olisikin mahdollista venäläisille, jäisi niistä saatava hyöty tässä skenaariossa pieneksi pelkästään niiden vähyydestä johtuen.

Viisumivapauden aiheuttamat ongelma:	Vaikutuksen suuruus:
Rajanylittäjien määrän kasvu	Suuri
Ennakkokontrollin puute	Suuri
Laiton maahantulo	Kohtalainen/suuri
Rikollisuuden kasvu	Kohtalainen/suuri
Henkilöstötarpeen kasvu	Suuri

Taulukko 6 Viisumivapaudesta aiheutuvat ongelmat skenaariossa 2

9 Johtopäätökset

Opinnäytetyön ensimmäisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että Rajavartiolaitos on valmis suorittamaan viisumivapaita rajatarkastuksia välittömästi, kun päätös viisumivapaudesta tehdään. Viisumivapaiden tarkastusten suorittamiselle ei itsessään ole mitään esteitä ja Rajavartiolaitos suorittaa rajatarkastuksia viisumihallinnosta riippumattomana. Viisumivapaustilanteissa rajatarkastusprosessi ei tulisi suuresti poikkeamaan nykyisestä, mutta sen suorittamiseen kuluva aika todennäköisesti kasvaisi tulopuhuttelun merkityksen korostuessa.

Viisumikäytäntö ikääntynyt instrumentti. Monikertaviisumeiden suuri myöntöaste Suomen edustoissa syö viisumikontrollin tehokkuutta, minkä monet EU-maat ovat huomanneet. Viisumin hakeminen on puolesta riippumatta hidas, vaivalloinen ja kallis prosessi. Viisumeiden hankkiminen viikonlopun perhematkaa varten nelihenkiselle perheelle nostaa matkan hintaa merkittävästi ja vaikuttaa täten matkapäätöksen tekemiseen. Venäjän viisumin hakemisen rasisitteena ovat edelleen kutsu- ja puoltojärjestelmät, mikä vähentää suomalaisten matkailuintoa Venäjälle. Viisumin hakemisen hankaluudesta johtuen vastuu jätetään entistä useammin matkatoimistojen vastuulle, mikä lisää viisumeiden hintaa suomalaisille entisestään. Suomalaismatkailijoille päänvaivaa viisumikontrollin lisäksi aiheuttaa Venäjällä noudatettava rekisteröintikäytäntö, minkä poistaminen vaatiminen toivottavasti pysyy yhtenä Suomen esittämänä viisumivapauden ehtona myös jatkossa. Viisumikontrollin poistumisella olisi suuri vaikutus matkailun lisääntymiselle molempiin suuntiin, mutta etenkin Venäjältä Suomeen. Viisumikäytännöstä luopuminen aiheuttaisi rahallisia menetyksiä molempien osapuolien viisumikäytännöstä vastaaville organisaatioille, mutta lisääntyvä liikenne ja kaupankäynti viisumivapaustilanteessa muodostaisivat uusia tulonlähteitä.

Suurimman ongelmat rajatarkastukselle viisumivapaustilanteessa muodostaa suoritettavien rajatarkastusten määrän voimakas kasvu, mikä luo haasteen rajanylityspaikkojen tila- ja henkilöresursseille. Opinnäytetyötä tehdessä havaittiin rajaliikenteen kasvun voimakkuudella olevan tehostava vaikutus muihin rajatarkastuksen ongelmiin viisumivapaustilanteessa. Tätä tilannetta pyrittiin havainnollistamaan skenaarioissa 1 ja 2. Vaalimaa ja muut Kaakkois-Suomen

rajavartioston alueen rajanylityspaikat eivät ole vielä valmiita käsittelemään odotettavissa olevaa rajanylittäjien määrän kaksin- tai kolminkertaistumista. Viisumivapauden haasteisiin vastaaminen edellyttää käynnissä olevien kehityshankkeiden loppuunsaattamista, mutta myös uusia laajennushankkeita tarvitaan liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi. Tutkimusta tehdessä rajanylityspaikkojen kehittämiseksi ei selvinnyt muita todellisia esteitä kuin rahan riittävyys. Mikäli EU haluaa edistää viisumivapauden etenemistä sen tulisi pyrkiä ensisijaisesti turvaamaan itärajan ylityspaikkojen budjetit ja kehityshankkeet. Tämänkaltaista toimintaa on havaittavissa ENPI-rahoituksen myöntämisellä Venäjän ja Suomen rajanylityspaikkojen kehittämiseen. Rajanylityspaikkojen infrastruktuurin tasot eivät ole todellinen este viisumivapaudelle, jos riittävänä korkealla EU-tasolla näin todella halutaan ja tarvittavat varat varmistetaan. Rajanylityspaikkojen lisääntyvä liikenne luo tarpeen myös muunlaiselle kehittämiselle. Kun entistä suuremmat ihmismassat viettävät rajanylityspaikoilla entistä enemmän aikaa, kasvaa tarve myös rajanylittäjien palvelemiseksi. Rajanylityspaikkojen viihtyvyyden lisääminen saat- taakin olla yksi tulevaisuuden trendeistä. Viihtyvyyttä voitaisiin lisätä esimerkiksi rakentamalla ruokakauppoja, myymälöitä, kahviloita ja wc-tiloja raja-asemien yhteyteen.

Rajanylityspaikkoja voidaan kehittää ja laajentaa loputtomiin, mutta rahallisesti ja toiminnan tehokkuuden kannalta kannattavampaa on kehittää nykyisiä rajatarkastusprosesseja. Tähän johtopäätökseen päädyttiin tehtyjen haastatteluiden perusteella ja soveltamalla käytössä olevia henkilöstömäärän lisäämisen laskukaavoja viisumivapauden aiheuttaman henkilöstötarpeen laskemiseksi. Tehtyjen laskelmien perusteella voidaan todeta, että nykyisiä laskukaavoja ei voida suoraan soveltaa viisumivapaustilanteessa, sillä niistä saadut tulokset edellyttäisivät Vaalimaan rajanylityspaikan henkilöstömäärän kaksin- tai jopa kolminkertaistamista hyvin lyhyessä ajassa. Koska henkilöstön lisäämistä ei voida pitää ainoana ratkaisuna viisumivapauden ongelmiin, tarvitaan rajatarkastusprosessien kehittämistä.

Vaalimaalla rajatarkastuksen siirtäminen terminaaleista enemmän kaistojen yhteyteen on edullinen ja liikenteen kannalta sujuva tapa kehittää rajatarkastusta. Ympärivuotista kaistatarkastusta Suomessa vaikeuttavat kuitenkin vaihtelevat sääolosuhteet. Haastateltavat ovat todenneet uusien tarkastusmuotojen vaativan luovaa ajattelua ja ennakkoluulottomuutta: sääolosuhteiden luomaan haasteeseen tarvitaankin pikaisesti erilaisia ratkaisuja. Yhtenä ratkaisuna voisi olla tarkastusten suorittaminen katetussa tilassa, mihin tarkastettavat voisivat ajaa ajoneuvonsa sisään katsastushallin tapaan. Tämänkaltaisen tarkastusmuoto yhdistäisi terminaalityyppisen ja kaistoilla tapahtuvan tarkastamisen edut olemalla samanaikaiseksi nopea ja mahdollistamalla elektronisten laitteiden käytön myös talvisin. Tarkastusprosessien kehittäminen on laaja aihe ja se vaatii lisätutkimusta sekä innovaatio-osaamista. Kaistaystävällisiä tarkastusmuotoja kehitettäessä voidaan mallia ottaa esimerkiksi Yhdysvaltojen SENTRI-järjestelmästä. Suoraa esimerkkiä ei vastaavasta tilanteesta ei kuitenkaan ole saatavilla Suomen pohjoisesta sijainnista, liikennemääristä ja viisumikontrollin luonteesta johtuen.

9.1 Automaattisen rajatarkastuksen mahdollisuudet

Automaattinen rajatarkastus nähdään yhtenä tulevaisuuden mahdollisuutena muiden joukossa Kaakkois-Suomen rajavartioston rajanylityspaikoilla. ABC soveltuu parhaiten kuitenkin lentokentille ja satamiin, jossa tarkastettavat henkilöt liikkuvat ohjatusti ilman ajoneuvoja. Nykytilanteessa ABC-laitteilla ei saavuteta juuri hyötyjä kun niiden käyttö on rajoitettu vain Suomen kansalaisille. Hyötyjen saavuttaminen ABC:n avulla edellyttäisi muutoksia kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastukseen EU-tasolla, kuten Smart Borders-kehityshankkeen etenemistä, tai muutoksia Schengenin rajasäännöstöön. Viisumivapaustilanteessa ABC:n käytön mahdollistaminen venäläisille voisi olla merkittävä apu rajatarkastusten suorittamisessa. Rajanylityspaikkojen kehityshankkeita ja uusia kaistaratkaisuja suunniteltaessa tulee huomioida uudet matkustajaprofiilit, jotka muodostuvat jos ABC:n käyttö jossain muodossa mahdollistetaan venäläisille. Mikäli tähän tilanteeseen päästään, tulee ABC:n käyttäjille olla käytössä omia tarkastuskaistoja mahdollisimman nopeasti. Parhaassa mahdollisessa tilanteessa ABC:n käyttö mahdollistettaisiin kaikille kolmansien maiden kansalaisille, eikä vain esimerkiksi RTP-statuksen omaaville matkustajille. Opinnäytetyön aineistonkeruun pohjalta tämänkaltaisen tilanteen toteutuminen on kuitenkin erittäin epätodennäköistä lähivuosien aikana. Suurimpana syynä tähän voidaan pitää dokumenttien huonoa turvallisuustasoa Venäjällä ja biometristen passien kangertelevaa käyttöönottoa. Vaikka käyttöönotto yleistyy ja biometristen passien osuus rajanylityspaikoilla tarkastettavista passeista kasvaa, on vaikea ennustaa missä vaiheessa biometristen passien laadullinen taso ja määrällinen osuus riittävät EU:n luomien vaatimusten täyttymiseksi.

Yhtenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että viisumivapauden eteneminen ilman Smart Borders-kehityshankkeen järjestelmien EES ja RTP operatiivista käyttöönottoa on epätoivottavaa rajatarkastuksen kannalta. Toimintakunnossa EES ja RTP tulevat tarjoamaan toimintoja, joihin nykyiset järjestelmät ja viisumikäytäntö eivät pysty. EES:n käyttöönotosta olisi suuri apu koko Schengen-alueen sisäiselle turvallisuudelle ja RTP puolestaan helpottaisi kasvavien liikennemäärien käsittelemistä mahdollistamalla ABC:n käytön myös venäläisille. Järjestelmien käyttöönotto turvaisi tilannetta etenkin silloin, kun rajaliikenteen kasvu olisi voimakasta. Suoritettujen haastatteluiden perusteella voidaan päätellä, että viisumivapaus ei tule toteutumaan ennen EES:n ja RTP:n käyttöönottoa, jos päättäjät EU-tasolla kokevat järjestelmien arvon yhtä suureksi kuin haastatellut asiantuntijat. Viisumivapaustilanteen kuvittelemisen ilman Smart Borders-järjestelmien käyttöönottoa, siten että turvallisuustaso säilyisi samana kuin nykyisin, on vaikeaa. Nykyisten arvioiden mukaan järjestelmiä päästään kokeilemaan aikaisintaan 2017-2018.

Vaikka Smart Borders vaikuttaa Suomen näkökulmasta hyvältä keinolta ylläpitää turvallisuustasoa Suomen ja Venäjän rajalla, tulee sen järjestelmistä puhuttaessa huomioda niiden EU-tasolla saama kritiikki. EES:n voidaan todeta muistuttavan paljon Yhdysvaltojen Electronic System for Travel Authorization (ESTA) -järjestelmää ja samalla RTP:n voidaan todeta muistuttavan paljon SENTRI -järjestelmää. Ilman tarkempaa tarkastelua Smart Borders vaikuttaa Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmän kopioinnilta. Vapaan liikkuvuuden alueen turvaaminen on yksi EU:n perusideoista ja kaikki jäsenmaat eivät ole valmiita toivottamaan Yhdysvaltojen valvontamentaliteettia tervetulleeksi unioniin alueelle, jos hinta ulkorajojen turvaamisesta kasvaa liian suureksi. Jos Smart Borders koetaan tarpeelliseksi viisumivapauden toteutumiselle, sitä tuskin päästään lähestymään ennen vuotta 2018, ellei järjestelmän käyttöönottoa nopeuteta. Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Alexander Stubbin arviot viisumivapauden toteutumisesta viittaisivat siihen, että EU haluaa odottaa Smart Borders-hankkeen valmistumista. Stubbin arvio viisumikäytännöstä luopumiselle vuosien 2018-2019 aikana tuskin perustuvat ainoastaan Venäjällä järjestettäviin jalkapallon MM-kisoihin, vaikka Etelä-Saimaa (2011, 5) näin antaa ymmärtääkin. Stubbin antama arvio viisumivapauden toteutumisesta sopisi hyvin Smart Borders'in valmistumisaikatauluun.

9.2 Ennakkokontrollin katoamisen vaikutukset

Viisumeiden tarjoaman ennakkokontrollin katoaminen tulisi muodostamaan rajatarkastukselle toisen suuren haasteen rajaliikenteen kasvun lisäksi. Tiedonkeruuta suoritettaessa haastateltavien näkemykset ennakkokontrollin puuttumisen vaikutuksista erosivat suuresti toisistaan, riippuen siitä kuinka läheisessä yhteistyössä henkilöt itse olivat Vaalimaan rajatarkastusalueeseen. Pelot ennakkokontrollin katoamisesta olivat sitä suuremmat, mitä vähemmän haastateltavat henkilöt olivat itse tekemisissä rajatarkastuksen kanssa, mikä oli mielenkiintoista havaita. Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin samaa mieltä siitä, että viisumivapaustilanteessa toisen linjan tarkastusten määrä tulisi kasvamaan, mikä luo haasteen henkilöresurssien kohdentamisen kannalta. Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että ennakkokontrollin katoamista tuskin voidaan sivuuttaa olankohautuksella, mutta myös täydellisen katastrofin aiheutuminen ennakkokontrollin katoamisen vuoksi rajanylityspaikoilla on epätodennäköistä, jos rajanylityspaikkojen infrastruktuurit saadaan kuntoon. Aiheutuvan ongelman suuruuteen vaikuttaisivat etenkin liikenteen kasvun nopeus, matkustajaprofiilien monipuolistuminen ja kuinka suureksi liikenteen kokonaismäärä lopulta kasvaisi. Todennäköistä on että ennakkokontrollin katoamisen haittavaikutukset olisivat suurimmat heti viisumivapauden myöntämisen jälkeen. Rajavartiolaitoksen sopeutuessa viisumivapaustilanteeseen haittavaikutukset saattaisivat laskea, etenkin jos rajaliikenne ei jatkaisi kasvuaan loputtomiin, vaan saavuttaisi tietyn kiinteän tason.

Vaikka laittoman maahantulon paine Venäjän suunnalta on nykyisin pieni, voi viisumivapaus vaikuttaa tilanteeseen epäsuotuisasti. Rajatarkastuksen haasteeksi muodostuisi niiden henkilöiden tunnistaminen, joiden maahantuloedellytykset eivät täyty, entistä suuremmasta joukosta harmittomia rajanylittäjiä. Toisessa skenaariossa esitetty tilanne, jossa laittoman maanmuuton paine kasvaisi yhtä suureksi kuin Kreikan ja Turkin rajoilla voidaan kuitenkin pitää erittäin epätodennäköisenä. Venäjän ja Suomen rajaviranomaisten välinen yhteistyö toimii hyvin ja Suomen ja Venäjän välisellä rajalla on tehokkaan toimijan maine. Jos tämä maine pystytään säilyttämään myös raja viisumivapauden aikana, se voi toimia yhtenä laitonta maahantuloa hillitsevänä tekijänä. Rikollisorganisaatiot organisoivat yhä suuremman osan laittomasta maahantulosta Schengen-alueelle ja vaikka viisumivapaus ei muuten vaikuttaisi-kaan rikollisten toimintaan, se helpottaisi ainakin tämän laittoman maahantulon järjestämistä. Tähän asti suurin osa Suomeen kohdistuvasta laittomasta maahantulosta on kuitenkin tullut Schengen-alueen sisältä ja on mielenkiintoista nähdä, miten viisumivapaus vaikuttaisi tähän, varsinkin kun poliisihallinnon mukaan viisumikontrollia voidaan pitää merkittävänä keinona torjuttaessa laitonta maahantuloa ja -maahanmuuttoa. Laiton maahantulo on suurin pelko monille EU-maille ja aihe tulee olemaan varmasti esillä myös suomalaisessa mediassa jos ja kun viisumivapautta lähestytään.

Mitä suuremmaksi liikenteen määrät kasvavat rajanylityspaikoilla sitä useampi rikollisin aikein matkustava mahtuu joukkoon. Viisumivapaus tulisi jossain määrin lisäämään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyviä tehtäviä rajanylityspaikoilla, niiden läheisyydessä ja myös sisämaassa. Johtopäätöksenä voidaan todeta rikollisuudesta aiheutuvien haittojen suuruuden olevan suoraan verrannollinen rajanylittäjien määrän kasvuun. Rajanylittäjät ovat kuitenkin samoja ihmisiä viisumivapaustilanteessa kuin aikaisemmin ja viisumivapaus ei automaattisesti tee kaikista puhtain aikein matkustavasta rikollisia. Rikollisuudesta aiheutuvat haitat voivat lisääntyä viisumivapaustilanteessa samalla kun matkustajaprofiilit monipuolistuvat, mutta se tuskin tulee uhkaamaan Suomen tai minkään muunkaan Schengen-maan sisäistä turvallisuutta. Viisumivapaudella ei ole merkittävää vaikutusta myöskään idässä ja Euroopassa vaikuttavien järjestäytyneiden rikollisorganisaatioiden toimintaan, sillä kuten aikaisemmin on todettu, näillä ryhmillä ovat tarvittavat luvat olleet kunnossa jo pidemmän aikaa. Viisumivapaus voi kuitenkin houkutella uusia rikollisia ryhmiä Itä-Suomen alueelle, jotka näkevät viisumivapauden tarjoavan heille uudenlaisia toimintamalleja.

Eräänä johtopäätöksenä voidaan todeta, että viisumivapaus tulisi vähentämään Venäjän puolella toimivien raja-asemien merkitystä Suomelle ja koko Schengen-alueen sisäiselle turvallisuudelle. Tämä aiheutuisi siitä, että viisumikontrollin poistuminen vähentäisi Venäjän rajaviranomaisten toimenpidemahdollisuuksia epätoivottujen rajanylittäjien pääsyn estämiseksi Suomeen ja Schengen-alueelle. Nykyisen viisumikontrollin aikana Venäjän rajaviranomaiset vähentävät Suomen raja-asemille kohdistuvaa painetta ja työmäärää käsittelemällä ja kään-

nyttämällä kaikki ilman viisumia saapuvat matkustajat. Ilman viisumia rajanylitystä yrittävät henkilöt eivät täten pääse koskaan Suomen rajatarkastusasemille saakka. Tämänkaltaista ennakkokontrollia ei viisumivapaustilanteessa voitaisi tietenkään suorittaa, jos henkilön passi ja muut tiedot olisivat Venäjän puolella kunnossa. Aiheesta ei keskusteltu haastatteluiden yhteydessä tarkemmin, sillä kovinkaan monella haastateltavalla ei ollut laajoja tietoja Venäjän rajatarkastusasemien nykytilasta ja toiminnasta. Vähäinen tietämys Venäjän rajatarkastusasemien tilasta tuli hieman yllätyksenä, sillä yleisesti ottaen Suomen ja Venäjän yhteistyötä raja-asioissa pidetään hyvänä. Pohjonen (2009) on teoksessaan maininnut rajaviranomaisten suhteiden perustuvan pitkälti hyviin henkilökohtaisiin suhteisiin. Jos tietoa olisi haluttu kerätä Venäjän raja-asemien toiminnasta, olisi tätä varten pitänyt haastatella aivan omia henkilöitä. Asian yksityiskohtaisempi tarkastelu olisi vaatinut tiedonkeruuta myös Venäjän puolelta. Tällöin olisi liikuttu kuitenkin jo kauas opinnäytetyön tutkimusongelmasta ja se olisi vaatinut uudelleentarkastelua ja toisenlaista rajausta. Venäjän raja-asemien tilanteen tutkiminen viisumivapauden näkökulmasta on yksi mielenkiintoinen aihe, mutta sen tutkimista varten tarvittaisiin paljon laajempi työ tai toinen erillinen tutkimus.

Vaikka opinnäytetyössä on tutkittu Rajavartiolaitoksen suorittamien rajatarkastusten ongelmia ja kohtaloo viisumivapaustilanteessa, eivät rajatarkastukset ole kuitenkaan ainoa toiminnan tehokkuuteen ja nopeuteen vaikuttava tekijä Vaalimaan rajanylityspaikalla, vaan myös tullin ja Venäjän rajaviranomaisten toiminta täytyy huomioida. Nykytilanteessa tullin toiminta ei ole hidasteena rajanylityspaikoilla ja se tuskin tulee olemaan hidaste myöskään viisumivapaustilanteessa. Tullin toiminta perustuu hyvin pitkälti profilointiin sekä satunnaistarkastusten suorittamiseen, eikä tullilla ole tarvetta pysäyttää jokaista ajoneuvoa tarkastusta varten. Tullin toiminta on kuitenkin huomioitava rajatarkastuksen prosesseja kehitettäessä, sillä myös tullitarkastusten tekemiselle täytyy löytyä sopiva aika ja paikka jos niin halutaan. Venäjän rajaviranomaisten toiminnalla on suurempi vaikutus asioiden sujumiseen Suomen rajanylityspaikoilla. Nykyisin suurimmat jonot rajatarkastukseen Vaalimaalla aiheutuvat Venäjän rajaviranomaisten hitaasta toiminnasta Torfjanovkan raja-asemalla ja tämä todennäköisesti tulisi olemaan tilanne myös viisumivapauden aikana. Onkin pohdittava onko järjestelmien kehittämisestä ja rajanylityspaikkojen laajennustöistä tarvittavia hyötyjä, jos ne vaan siirtävät jonoa paikasta toiseen. Liikenteen sujuvuuden turvaaminen edellyttäisi yhtä tehokkaita rajatarkastuksia sekä Suomen että Venäjän rajatarkastusasemilla.

Opinnäytetyössä on käsitelty viisumivapauden henkilöliikenteen rajatarkastukselle Vaalimaan rajanylityspaikalla aiheutuvia ongelmia. Vaikka työ on rajattu tarkastelemaan Vaalimaan rajanylityspaikkaa, voidaan tehtyjä havaintoja soveltaa hyvin myös kaikille muille Kaakkois-Suomen rajavartioston alueen rajanylityspaikoille, joissa henkilöautoliikenne on yleisin rajanylityksen muoto. Tulevaisuustutkimus soveltui hyvin tutkimusongelman tutkimiseen ja menetelmän käyttö oli mutkatonta, vaikka sitä sovellettiin ensimmäisen kerran. Pelkästään kah-

della toisistaan melko radikaalistikin poikkeavalla skenaariolla pystyttiin havainnollistamaan tehokkaasti niitä ongelmia, jotka todennäköisesti muodostaisivat rajatarkastuksen kannalta suurimmiksi viisumivapaustilanteessa. Uskottavuutta ja luotettavuutta skenaarioiden muodostamiseen antoivat haastatellut asiantuntijat, jotka kokivat skenaarioiden keskittyvän rajatarkastuksen kannalta keskeisiin asioihin ja kuvaavan realistisesti tavoiteltavaa ja epätoivottavaa viisumivapaustilannetta.

Työssä on käsitelty laajasti teoriaa ennen varsinaisiin rajatarkastuksen ongelmiin ja viisumivapausskenaarioihin siirtymistä. Viisumivapauden toteutuminen on riippuvainen monien asioiden kehityksestä ja tästä johtuen laajan teoriaosuuden sisällyttäminen nähtiin tarpeellisena kokonaiskuvan ymmärtämisen kannalta. Työ perustuu pitkälti aikaisempiin tutkimuksiin sekä teoksiin ja tästä johtuen on hyvä huomioida, että viisumivapaudesta, rajaturvallisuudesta ja Euroopan unionin sisäisestä turvallisuudesta puhuttaessa on vaikea löytää täysin objektiivisia teoksia. Toteutetut haastattelut tukivat kerättyä aineistoa ja selkeitä epäkohtia tai ristiriitoja ei noussut esille missään vaiheessa. Haastateltavat kohtelivat tutkijaa tasavertaisena ja jakoivat näkemyksiään avoimesti, mikä oli mukavaa näinkin poliittisesti latautunutta asiaa käsiteltäessä. Haastatteluita tulkittaessa on kuitenkin muistettava että ne ovat hetkestä riippuvaisia subjektiivisia näkemyksiä, eivätkä välttämättä edusta absoluuttista totuutta. Huomiotavaa on myös se, että vaikka haastateltavat esittivät vastauksensa esitettyihin kysymyksiin, eivät he välttämättä paljastaneet täydellistä tietämystään aiheesta sen luonteesta johtuen. Työprosessina viisumivapauden haasteiden tutkiminen oli mielenkiintoinen ja ajoittain haastava sekä tarjosi tekijälleen hienoja mahdollisuuksia tutustua uusiin organisaatioihin ja paikkoihin.

Jatkotutkimuksen aiheet:

Rajavartiolaitoksen esikunta korostaa rajatarkastusprosessien kehittämisellä olevan tärkeä merkitys viisumivapauden haasteista selviämiseksi. Terminaalityyppisestä tarkastuksesta halutaan eroon ja keskittyä entistä enemmän rajatarkastusten suorittamiseen kaistojen yhteydessä. Suomen talvi asettaa kuitenkin omat haasteensa kaistojen yhteydessä toimimiselle. Automaattista rajatarkastusta pidetään yhtenä tulevaisuuden keinoista käsitellä liikenteen määrän kasvua, mutta niiden soveltuvuus kaistoille on huono. Jos henkilökunnan kasvattamista ei voida pitää ratkaisuna viisumivapauden haasteisiin, niin miten Rajavartiolaitos aikoo varmistua rajatarkastusten sujuvuudesta ja turvallisuudesta myös jatkossa? On sanottu, että rajatarkastusprosessien kehittäminen vaatii luovaa ajattelua ja ennakkoluulottomuutta. Prosessien kehittämisestä puhuttiin paljon, mutta se miten prosesseja aiotaan oikeasti kehittää, ei selvinnyt opinnäytetyötä varten tehdyissä haastatteluissa. Prosessien kehittäminen onkin yksi kiinnostava jatkotutkimuksen aihe, joka on varmasti hyödyllinen ja entistä ajankohtaisempi vuosikymmenen loppua lähestyttäessä.

Nykyisestä viisumikäytännöstä ja sen tulevaisuudesta keskusteltiin konsuli Tarvo Niemisen kanssa 15.3.2012 työhaastattelun merkeissä. Puheenaiheeksi nousi Kouvolaan avattava uusi viisumikäsittelykeskus, jonka on tarkoitus aloittaa toimintansa elokuussa 2012. Samanaikaisesti viisumikeskuksen avaamisen kanssa on tarkoitus ottaa käyttöön viisumien elektroninen käsittelyjärjestelmä, mikä mahdollistaisi viisumihakemusten käsittelyn maantieteellisestä sijainnista riippumattomana. Järjestelmän ollessa käytössä viisumihakemukset muutettaisiin elektroniseen muotoon Pietarin viisumipalvelukeskuksessa, mistä hakemustiedot voitaisiin lähettää käsiteltäväksi mihin päin maailmaa tahansa, tässä tapauksessa Kouvolaan. Myös Pietarin pääkonsulaatti siirtyisi käyttämään jatkossa näitä elektronisia dokumentteja. (T. Nieminen, henkilökohtainen tiedonanto 15.3.2012.)

Uudella työmenetelmällä tavoitellaan helpotusta työtilanteeseen viisumihakemusten määrän kasvaessa. Uusi järjestelmä nopeuttaisi työskentelyä ja vähentäisi viisumivirkailijoiden lisäämisen tarvetta. Järjestelmä voisi helpottaa myös poliisin ja rajan toimintaa, koska elektroniset dokumentit olisivat jatkossa myös heidän saatavillaan. (T. Nieminen, henkilökohtainen tiedonanto 15.3.2012.) Mielenkiintoista uuden järjestelmän kannalta tulisi olemaan se, kuinka sen käyttöönotto vaikuttaisi kielteisten viisumipäätösten määrään. Fyysisten dokumenttien käsin tutkimisen sijaan päätös viisumin myöntämisestä tai epäämisestä tehtäisiin jatkossa ainoastaan elektronisen aineiston perusteella.

Toiminnaltaan viisumien elektroninen käsittelyjärjestelmä tulisi muistuttamaan paljon viisumitietojärjestelmää VIS, mutta osittain se voi olla jopa monipuolisempi. Mielenkiintoista on nähdä kuinka järjestelmät toimisivat yhdessä jos ja kun VIS:n käyttö laajenee Venäjälle. Epäedullisessa tapauksessa VIS:n käyttöönotto pakottaisi luopumaan viisumien elektronisesta käsittelyjärjestelmästä, tai muuttamaan sitä ei-toivottuun suuntaan. Elektronisen viisumikäsittelyn ja viisumitietojärjestelmä VIS:n yhteistoiminta olisi Niemisen mielestä hyvä aihe jatkotutkimukselle. Toinen tutkimisen arvoinen asia olisi se, kuinka järjestelmä vaikuttaisi evästyjen viisumipäätösten määrään. (T. Nieminen, henkilökohtainen tiedonanto 15.3.2012.) Viisumien elektronisen käsittelyjärjestelmän todettiin olevan mielenkiintoinen tutkimusaihe myös Situation Scope IV-seminaarissa Ylläksellä 30.3.2012 (Muistiinpanot 30.3.2012).

Lähteet

- Ahonen, A. 2012. Venäjä vaatii viisumivapautta virkamiehille. Helsingin-sanomat 1.4.2012, 6.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, Viitattu 18.10.2011. Tulostettu 18.20.2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:FI:PDF>
- Euroopan komissio. 2007. Näin Euroopan unioni toimii. Belgia.
- Euroopan komissio. 2008. FP7 in Brief - How to get involved in the EU 7th Framework Programme for Research. European communities.
- Euroopan komissio. 2011. New Visa Information System goes live - guide. Viitattu 10.3.2011. Tulostettu 26.4.2012 <http://www.eubusiness.com/topics/living-in-eu/visa-system>
- Euroopan muuttoliikeverkosto. 2011. Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä. Helsinki. Tulostettu 13.1.2012
- Europa. 2006. Schengenin tietojärjestelmä II. Viitattu 10.3.2012. Tulostettu 26.4.2012 http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33183_fi.htm
- Europa. 2007. Lyhytaikaista oleskelua varten tarkoitettujen viisumien myöntämisen helpottaminen yhteistyössä Venäjän kanssa. Viitattu 5.10.2011. Tulostettu 21.11.2011 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14558_fi.htm
- Europa. 2008. Establishment of the Visa Information System (VIS) - Stage 1. Viitattu 25.11.2011. Tulostettu 30.12.2011 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14516_en.htm
- Europa. 2010. Schengenin rajasäännöstö. Viitattu 14.10.2011. Tulostettu 21.11.2011 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14514_fi.htm
- Europa. 2009. Schengen-alue ja yhteistyö. Viitattu 19.10.2011. Tulostettu 21.11.2011 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_fi.htm
- Europa. 2010. Euroopan unionin ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto - Frontex. Viitattu 1.12.2011. Tulostettu 30.12.2011 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_fi.htm
- Europa. 2010. Schengenin sopimus helpottaa liikkumista maasta toiseen. Viitattu 29.11.2011. Tulostettu 30.12.2011 http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10795_fi.htm
- Europa. 2010. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus EU:ssa. Viitattu 29.11.2011. Tulostettu 30.12.2011 http://ec.europa.eu/finland/service/mobility/index_fi.htm
- Europa. 2010. VIS asetus. Viitattu 25.11.2011. Tulostettu 30.12.2011 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14517_fi.htm
- Europa. 2011. Perustietoa Euroopan unionista. Viitattu 22.10.2011. Tulostettu 21.11.2011 http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_fi.htm

Etelä-Saimaa. 2011. Riikka Manner esittää rajalle kolmen päivän viisumivapautta. Viitattu 10.4.2012. Tallennettu 2.5.2012
<http://www.esaimaa.fi/Online/2011/11/03/Riikka+Manner+esittaa+rajalle+kolmen+päivän+viisumivapautta/2011112356383/4>

Федеральная Миграционная Служба. 2011. Заграничный паспорт. Viitattu 23.11.2011
<http://www.fms.gov.ru/documents/passport/>

Foreign & Commonwealth Office. 2012. Ukraina. Viitattu 9.1.2012. Tallennettu 2.5.2012
<http://www.fco.gov.uk/en/travel-and-living-abroad/travel-advice-by-country/europe/ukraine>

Frontex. 2006. Origin. Viitattu 30.11.2011. Tulostettu 30.12.2011
http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/

Global Security. 2011. Federal Security Service (FSB). Viitattu 9.12.2011. Tulostettu 30.12.2011 <http://www.globalsecurity.org/intell/world/russia/fsb.htm>

Haapakangas, T. 2011. Venäläismatkailija etsii Suomesta turhaan laukunkantajaa. Etelä-Saimaa 28.12.2011, 22.

Helsingin-sanomat. 2011. Venäläisautoilijoille tietoiskuja Suomen liikennepykälistä. Viitattu 19.12.2011. Tallennettu 2.5.2012
<http://www.hs.fi/kotimaa/Venäläisautoilijoille+tietoiskuja+Suomen+liikennepykälistä/a1305551696183>

Helsingin-sanomat. 2011. Itärajan liikenne kasvoi alkuvuonna liki kolmanneksen. Viitattu 2.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
<http://www.hs.fi/arkisto/artikkeli/Itärajan+liikenne+kasvoi+alkuvuonna+liki+kolmanneksen/HS20110406S11Y0013d2?free=nuijamaa&date=year2011&advancedSearch=&>

Henkilöiden rajanylitykset ulkorajaliikenteessä 2007-2010. Viitattu 1.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
[http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/files/36C7B7A4EEB7DB39C225783A003DDEEA/\\$file/henkiloiden_rajatarkastukset_ulkoraja_2010.pdf](http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/files/36C7B7A4EEB7DB39C225783A003DDEEA/$file/henkiloiden_rajatarkastukset_ulkoraja_2010.pdf)

Herrala, O. 2012. Rahat pois venäläisiltä. Kauppalehti 16.2.2012, 7.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2008. Tutki ja kirjoita. Keuruu: Otava.

Huhtanen, J. 2011. Rajavartiolaitos uusii maarajan teknistä valvontaa. Viitattu 1.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
<http://www.hs.fi/arkisto/artikkeli/Rajavartiolaitos+uusii+maarajan+teknistä+valvontaa/HS20110411S11Y004y48?free=automaattinen%20raja&date=year2011&advancedSearch=&>

I-Semibo. 2011. 'Smart Borders' for the EU - The discussion begins!. Viitattu 14.3.2012. Tulostettu 26.4.2012 http://www.i-semibo...org/index.php?option=com_content&view=article&id=37%3Asmart-borders-for-the-eu-the-discussion-begins&catid=1%3Anovice&lang=en

Kantola, E. 2012. Häkämies teilaat toiveet erityistalousalueesta. Etelä-Saimaa 4.3.2012, 7.

Keller, S. 2011. EU 'smart border' controls no more than big brother system. Viitattu 14.3.2012. Tulostettu 26.4.2012 <http://www.publicserviceeurope.com/article/1037/eu-smart-border-controls-no-more-than-big-brother-system>

Koskinen, H. 2011. Uusi viisumilomake usein ammattilaisen täytettäväksi. Etelä-Saimaa 11.12.2011, 4.

Kosonen, R., Paajanen, M. & Reittu, N. 2005. Etelä-Suomi venäläisten turistien länsimatkailussa. Helsinki: HeSE print.

Kotake, I. 2008. E-check in project at Narita Airport. Presented at the ACI Airport Service Quality & Facilitation Conference. Tulostettu 2.12.2011

Kotiharju, A. 2012. Liikenneministeriö liputtaa rajanylityspaikkojen puolesta. Etelä-Saimaa 9.3.2012.

Költzsch, G. Next generation of border crossing. Presented at 3Dface. Tulostettu 2.12.2011

Laitakari, T. 2011. Vainikkalan Allegro ei vedä. Etelä-Saimaa 2.12.2011, 18.

Lepola, O. 2009. EU:n rajoja valvotaan yhä kauempana. Viitattu 9.12.2011. Tulostettu 30.12.2011 http://www.muuttoliikkeessa.fi/index_html?cid=26&lang=suo

Liikanen, I., Virtanen, P. 2004. Rajayhteistyö EU ja Venäjä. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.

Liikennevakuutuskeskus. 2008. Vihreällä kortilla Venäjälle. Viitattu 13.12.2011. Tulostettu 30.12.2011 <http://www.tuulilasi.fi/artikkelit/vihrealla-kortilla-venajalle>

Lähialuematkat. 2012. Venäjän viisumit. Viitattu 5.1.2012. Tulostettu 26.4.2012 <http://www.lahialuematkat.fi/viisumit/venaja>

Mannermaa, M. 1999. Tulevaisuuden hallinta -skenaariot strategiatyöskentelyssä. Porvoo: WSOY.

Mannermaa, M. 2004. Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus. Porvoo: WSOY.

Mosaiikki ry. 2008. Venäjän Suomen suurlähetystö vastaa lukijoiden kysymyksiin. Viitattu 23.11.2011. Tulostettu 30.12.2011 http://www.mosaiikki.info/suurlahetys_fi.php?id=lehti42

Muurinen, J. 2010. Vaalimaan raja-asemalle neljä uutta rekkakaistaa. Viitattu 1.10.2011. Tulostettu 21.11.2011 <http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/arkistot/kotimaa/2010/10/1210436>

Muurinen, J. 2010. Itärajanylityksissä tulossa uusi ennätys. Viitattu 1.10.2011. Tulostettu 21.11.2011 <http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/arkistot/kotimaa/2010/09/1192332>

Niemenkari, A. 2003. Rajaturvallisuus Euroopan unionissa. Helsinki: Multiprint.

Nuottimäki, J. 2011. ENPI-ohjelmasta 18 miljoonaa rajaliikenteelle. Etelä-Saimaa 23.11.2011, 4.

Nuottimäki, J. 2011. Etelä-Karjala ohitti pääkaupunkiseudun tax free -myynnissä. Etelä-Saimaa 8.12.2011, 18.

Nupponen, S. 2012. Venäläisiltä voisi napata miljardi euroa. Viitattu 24.3.2012. Tallennettu 24.3.2012 <http://www.taloussanomat.fi/kansantalous/2012/03/22/venalaisilta-voisi-napata-miljardi-euroa/201225727/12>

Planet Biometrics. 2011. EU mulls smart biometric borders. Viitattu 14.3.2012. Tulostettu 26.4.2012 <http://www.planetbiometrics.com/article-details/i/885/>

Pohjonen, J. 2009. Rajarauhaa Suomen ja Euroopan puolesta. Keuruu: Otava.

Poliisi. 2011. Passi. Viitattu 13.10.2011. Tulostettu 21.11.2011

<http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/suomi/passi>

Poliisi. 2011. Schengenin tietojärjestelmä. Viitattu 17.12.2011. Tulostettu 30.12.2011
<http://poliisi.fi/poliisi%5Chome.nsf/pages/126C536272BFD9F7C2256BC10035FA74?opendocument>

Rajaliikennetiedotus. 2011. Rajan ylittäminen. Viitattu 13.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
http://www.rajaliikenne.fi/fin/tietoa_rajaliikenteesta/rajavartiolaitos_rajalla.html

Rajaliikennetiedotus 2011. Automaattinen rajatarkastus. Viitattu 14.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
http://www.rajaliikenne.fi/fin/tietoa_rajaliikenteesta/automaattinen_rajatarkastus.htm

Rajaliikennelaitos. 2011. Vaalimaan rajanylityspaikka. Viitattu 26.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
http://www.rajaliikenne.fi/fin/tietoa_rajaliikenteesta/rajanylityspaikat/vaalimaa.htm

Rajavartiolaitos. 2011. Rajatarkastus. Viitattu 13.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
<http://www.raja.fi/rvl/slmv/home.nsf/pages/7161B2A4EE50C596C2256FF1004A03EA>

Rajavartiolaitos. 2011. Automaattinen rajatarkastus. Viitattu 13.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
<http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/59C0F501DC4DA71BC22576870025791C?opendocument>

Rajavartiolaitos. 2011. Rajanylityspaikat ja yhteystiedot. Viitattu 26.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
<http://www.raja.fi/rvl/k-sr/home.nsf/pages/206D65C4CA769D2AC2256FF100348445>

Rajavartiolaitos. 2012. Vaalimaan rajavartio- ja rajatarkastusasema. Viitattu 19.1.2012. ulostettu 26.4.2012 <http://www.raja.fi/rvl/k-sr/home.nsf/www/vaalimaa>

Schengenin yhteinen valvontaviranomainen. 2009. Schengenin tietojärjestelmä on tiedonsaanti käyttöoikeutta varten. Belgia. Tulostettu 17.12.2011

Saaren, J. 2011. Viisumittomuus toisi kokonaan uutta väkeä Venäjältä Suomeen. Viitattu 30.9.2011. Tulostettu 21.11.2011
<http://www.hs.fi/verkkolehti/kotimaa/20110524/artikkeli/Liikenne+yli+rajan+tuplaantuisi/1135266369113>

Saaren, J. 2011. Venäläisten passien tarkastaminen koneella lykkääntyy itärajalla. Viitattu 2.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
<http://www.hs.fi/arkisto/artikkeli/HS20110911SI1Y001x83?free=vaalimaa&date=year2011&advancedSearch=&>

Saaren, J. 2011. Nuijamaasta tulossa vilkkain raja-asema. Viitattu 2.10.2011. Tulostettu 21.11.2011
<http://www.hs.fi/arkisto/artikkeli/Nuijamaasta+tulossa+vilkkein+raja-asema/HS20110524SI1Y0015hx?free=vaalimaa&date=year2011&advancedSearch=&>

Saaren, J. 2011. Uusivuosi tuo Suomeen ennätysjoukon venäläisturisteja. Viitattu 18.12.2011. Tallennettu 2.5.2012
<http://www.hs.fi/kotimaa/Uusivuosi+tuo+Suomeen+ennatysjoukon+venalaisturisteja/a1305551604002>

Saaren, J. 2012. Tutkanpaljastimia jää itärajalle. Helsingin-sanomat 4.4.2012, 4.

Salminen, M. M., Moshes, A. 2009a. Practise what you preach. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Salminen, M. M., Moshes, A. 2009b. Turvallisuuden tae vai este kumppanuudelle: EU:n ja Venäjän viisumipolitiikka. Tulostettu 27.1.2012

Sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta. 2007. Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2008 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2009-2012. Helsinki.

Sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta. 2010. Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2011 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2012-2015. Helsinki

Sisäasiainministeriö. 2008. Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta. Tulostettu 24.4.2012

[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/rajaturva/\\$file/rajaturva.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/rajaturva/$file/rajaturva.pdf)

Sisäasiainministeriö. 2011. Biometrinen passi. Viitattu 13.10.2011. Tulostettu 21.11.2011

<http://www.intermin.fi/biometria>

Spiegel, E. 2010. FRONTEX - Legitimate Agent for Border Security or Ruthless Deportation Agency?. Bachelor Double Degree. School of Management and Governance University of Twente, The Netherlands.

Stubb, A. 2010. Kuinka edetä kohti viisumivapautta. Viitattu 18.10.2011. Tulostettu

21.11.2011 <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=190884&nodeId=15145&contentlan=1&culture=fi-FI>

Suomen tietotoimisto. 2011. Venäjä ja EU ottivat pienen askeleen kohti viisumivapautta. Etelä-Saimaa 16.12.2011, 5.

Suomen tietotoimisto. 2011. Ministeri Stubb toivoo venäläisille viisumivapautta vuoteen 2018 mennessä. Etelä-Saimaa 26.10.2011, 5.

Suomi-Venäjä-Seura. Venäjän juhlapäivät. Viitattu 22.4.2012. Tulostettu 26.4.2012

<http://www.venajaseura.com/venaja-tieto/tapakulttuuri/venajan-juhlapaivat>

Takala, S. 2010. Viisumittomat risteilyt Helsingistä Pietariin alkoivat. Viitattu 21.10.2011.

Tulostettu 21.11.2011

<http://www.hs.fi/arkisto/artikkeli/Viisumittomat+risteilyt++Helsingistä+Pietariin+alkoivat/H20100424Si1Y002tjn?free=Viisumittomat%20risteilyt%20Helsingistä%20Pietariin%20alkoivat&date=year2010&advancedSearch=&>

Tiilikainen, T. 2011. Matkailuala toivoo viisumivapautta. Etelä-Saimaa 14.12.2011, 6.

Ulkoasiainministeriö. 2006. Suomen kansalaisen viisumi ja oleskelulupa. Viitattu 5.1.2012.

Tulostettu 26.4.2012 <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15713#Suomessa>

Ulkoasiainministeriö. 2006. Viisumihelpotussopimukset. Viitattu 25.1.2012. Tulostettu 26.4.2012

<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=40875&contentlan=1&culture=%20fi-FI>

Ulkoasiainministeriö. 2012. Venäjä, EU-politiikka. Viitattu 18.4.2012. Tulostettu 26.4.2012

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=30739&contentlan=1&culture=fi-FI>

Veijalainen, M. 2011. Imatran rajalle tulee lisää kaistoja ja tarkastuspisteitä. Etelä-Saimaa 24.11.2011, 17.

Veijalainen, M. 2012. Kaakkoisraja korostuu rajavartijakoulutuksessa. Etelä-Saimaa

22.2.2012, 7.

Veijalainen, M. 2012. Rajan ENPI-rahat ovat varmistumassa. Etelä-Saimaa 9.3.2012.

VSF Global. 2009. Venäjän viisumi. Viitattu 6.1.2012. Tulostettu 26.4.2012
<http://www.vfsglobal.com/russia/finland/>

Wall, T. 2008. Australia's automated border control solution using ePassports. Presentation presented October 2008 at the Fourth symposium and exhibition on ICAO MRTD, biometrics and security standards. Tulostettu 2.12.2011

Kuvat

Kuva 1 Malli biometrisen passin tunnisteesta	29
Kuva 2 Vaalimaan ensimmäiset ABC-laitteet	38
Kuva 3 Vaalimaan uudet ABC-laitteet.....	39

Kuviot

Kuvio 1 Rajaturvallisuusjärjestelmä (Niemenkari 2003, 26.)	20
Kuvio 2 Rajanylityspaikat Kaakkois-Suomen rajavartioston alueella	32
Kuvio 3 Suomessa vuonna 2010 käyneet ulkomaiset matkustajat asuinmaan mukaan (tuhansia matkustajia) (Matkailunedistämiskeskus 2010.)	44
Kuvio 4 Ulkomaisten matkustajien Suomeen tuomat rahamäärät (1 000 000 EUR) asuinmaan mukaan (Matkailunedistämiskeskus 2010.)	46
Kuvio 5 Viisumikontrolli	62

Taulukot

Taulukko 1 Henkilöiden rajantarkastukset ulkorajaliikenteessä rajanylityspaikoittain (Rajavartiolaitos 2012.)	44
Taulukko 2 Myönteiset ja evätyt C-viisumit vuosina 2005-2010 (Euroopan muuttoliikeverkosto 2010.)	51
Taulukko 3 Muuttajat skenaariossa 1	68
Taulukko 4 Viisumivapaudesta aiheutuvat ongelmat skenaariossa 1	71
Taulukko 5 Muuttajat skenaariossa 2	72
Taulukko 6 Viisumivapaudesta aiheutuvat ongelmat skenaariossa 2	76